

Politisk styring i boomens eufori

*En casestudie av Irlands politiske styringssvikt i
forkant av krisen i 2008*

Terje Solberg



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

5. juni 2012

Politisk styring i boomens eufori: en casestudie av den irske politiske styringssvikten i forkant av krisen i 2008

© Terje Solberg

2012

Politisk styring i boomens eufori: en casestudie av Irlands politiske styringssvikt i forkant av krisen i 2008

Terje Solberg

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: CopyCat Sentrum

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg den politiske styringssvikten i Irland under den massive låne- og boligboomen som foregikk på 2000-tallet, som kulminerte i en av etterkrigstidens dyreste bankkriser i 2008. Det vil bli gjennomført en case-studie, hvor målet er å forklare hvorfor de irske myndighetene førte en politikk som medførte at den samlede styringen av økonomiene sviktet. Analysen vil være forankret i Peter Halls inndeling av interesser, ideer og institusjoner for å forklare styringssvikten. Jeg tar utgangspunkt i interesser som presser politikken i sub-optimal retning, ideer som gjorde at man overså sentrale problemer i den politiske styringen, og institusjoner som kan ha vært mistilpassede situasjonen.

Forord

Masteroppgaven har vært en spennende, men til tider krevende prosess. Mange har hjulpet meg underveis, og fortjener en takk. En spesiell takk til Bent Sofus Tranøy, som har kommet med kloke tilbakemeldinger og oppmuntrende ord gjennom hele prosessen. Dette har vært avgjørende for at jeg har kommet i mål, samtidig som jeg synes du har utvidet mine teoretiske horisonter.

Takk til Centre for the Study of Mind in Nature (CSMN) for masterstipendet. En spesiell takk til Grethe Netland for administrativ hjelp underveis. De mange som hjalp meg på min studietur til Dublin fortjener også en takk. En spesiell takk til Maria Hughes, som har hjulpet meg aktivt på mail fra Irland siden vi kom i kontakt med hverandre. Det har vært viktig for å få innsikt i det irske politiske systemet.

Familien T. Solberg fortjener en stor takk for støtte gjennom dette siste året. Trond, Torunn, Theodor, Thorbjørn og Thomas, dere fortjener alle å få navnene deres på trykk. En spesiell takk til tvillingbror Thomas, for gjennomlesning av oppgaven. Jeg lover å lese oppgaven din når du skal levere neste år.

Takker til Alexandra Devik og Atle Teige for gode tilbakemeldinger på oppgaven. Atle fortjener en spesielt stor takk for svært gode råd, grundig gjennomlesning, og taktiske telefonsamtaler underveis om framgangen i oppgaven.

Til de mange jeg ikke har sett de siste månedene, håper jeg at det er muligheter for å ta opp kontakten igjen!

Oppgaven teller 48 371 ord, alt inkludert.

Alle resterende feil er mine egne.

Terje Solberg

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Den irske krisen i kontekst.....	3
1.2	Teoretisk bakgrunn for studien	4
1.3	Litteratur om den irske krisen.....	5
1.4	Presentasjon av argumentet	7
1.5	Oppgavens struktur.....	9
2	Teoretisk rammeverk	11
2.1	Boom og bust i økonomien	11
2.1.1	Tilretteleggingsfasen.....	12
2.1.2	Boom-fasen	13
2.1.3	Bust-fasen	14
2.2	Operasjonalisering av avhengig variabel: politisk styring i boom-perioder.....	15
2.2.1	De tre politikkområdene: regulering, finanspolitikk og skattepolitikk	16
2.2.2	Prosyklisk, nøytral og kontrasyklisk politikk på de tre politikkområdene.....	17
2.3	Teoretiske perspektiver på politiske beslutninger: institusjoner, interesser og ideer	19
2.3.1	Institusjonelle begrensninger og handlingsrom for politisk styring.....	20
2.3.2	Interesser, ytre press og politisk styring.....	23
2.3.3	Ideer, selektiv læring og politisk styring.....	25
3	Metodisk tilnærming.....	30
3.1	En casestudie av en politisk styringssvikt	30
3.2	Validitet i de kausale slutningene.....	31
3.3	Muligheter for generalisering	36
3.4	Irland som case	37
3.5	Kildegrunnlaget for å rekonstruere hendelsesforløpet.....	39
4	Historisk bakgrunn, 1985-2000.....	42
4.1	Den keltiske tigreren, optimismen, og presset på boligmarkedet	42
4.2	Finansielle og monetære endringer	44
5	Politisk styring i boomperioden, 2000-2008	47
5.1	Låne- og boligboom i Irland	47
5.1.1	Gradvis overgang til en låne- og boligboom, 2000-2002	47
5.1.2	Boomen eskalerer og når topp-punktet, 2002-2007.....	50
5.1.3	Boligmarkedet faller, og interbank-markedet fryser, 2007-2008	52

5.2	Mangel på preventive reguleringsiltak tillater bankene å ekspandere fritt	54
5.2.1	Overtalelse som virkemiddel, 2000-2003.....	54
5.2.2	Ny organisasjonsstruktur, samme virkemiddel, 2003-2005.....	56
5.2.3	Tvil om tilnærmingen og to milde reguleringsiltak, 2005-2008.....	57
5.3	Finanspolitikken, stimuli til samlet etterspørsel og manglende sparing til krisetider.....	60
5.3.1	Prosyklisk finanspolitikk, 2000-2002.....	60
5.3.2	Svakt kontraktiv finanspolitikk, 2003-2004.....	62
5.3.3	Prosyklisk finanspolitikk, 2005-2008.....	63
5.4	Skattepolitikken bidrar til å overopphete boligmarkedet.....	64
5.4.1	Opprettholdelse av status quo i skattepolitikken, 2000-2006.....	65
5.4.2	Regjeringen fjerner skatteinsentivene gradvis, 2006-2008.....	67
5.5	Oppsummering: politisk styringssvikt	68
6	Analyse	70
6.1	Institusjonelle begrensninger og handlingsrom for politisk styring	70
6.1.1	Regulering og regelverk på nasjonalt og europeisk nivå.....	70
6.1.2	Løse institusjonelle rammer for finanspolitikken	73
6.1.3	Institusjonell treghet i skattepolitikken	76
6.2	Bankene, eiendomsutviklerne og velgernes påvirkning på den politiske styringen	76
6.2.1	De regulerende myndighetene og press fra finansnæringen	77
6.2.2	Velgerne, politikerne og finanspolitikken	82
6.2.3	Eiendomsutviklere, Fianna Fail og skatteinsentivene for boligbygging	86
6.3	Ideer, selektiv læring og den politiske styringen.....	90
6.3.1	Selvreguleringspolitikk og ideen om effektive finansmarkeder	90
6.3.2	Faglige råd og regjeringens manglende informasjon om potensiale for finansiell ustabilitet.....	97
6.4	Samspill mellom interesser, ideer og institusjoner.....	101
7	Oppsummering og konklusjon	103
7.1	Empiriske funn	103
7.2	Teoretiske implikasjoner.....	105
7.3	Konklusjon	106
	Litteraturliste.....	108
	Vedlegg 1: Intervju-guide, John Fitzgerald	122
	Vedlegg 2: Intervju-guide, Maurice McGuire	123

Figurer

Figur 1: Oppsummering av argumentet

Figur 2: Avhengig variabel – politisk styring i boom-perioder

Figur 3: Forklaringsmodellen

Figur 4: Direkte fiskale kostnader som følge av bankkriser

Figur 5: De irske bankenes avhengighet av eksterne lån, 2000-2007

Figur 6: Ekspansiv/kontraktiv finanspolitikk som prosent av BNP, 1976-2009

Figur 7: Finansdepartementets foreslåtte budsjett, og det endelige budsjettet, 1999-2008

Figur 8: Sitater om den prinsippbaserte reguleringen fra rapporter og taler

1 Innledning

Etter 1990-tallets voldsomme økonomiske vekst, var Irland blitt en økonomisk suksesshistorie. Drevet av en stor fremtidsoptimisme, gikk den irske økonomien inn i en låne- og boligboom rundt 2000. Fra et allerede høyt prisnivå ble boligprisene doblet i tidsrommet fra 2000 til 2007, og både irske banker, husstander og eiendomsutviklere økte gjeldsgraden enormt (Drudy og Collins 2009:5). De irske bankene hadde i oppgangsfasen tatt stor risiko. Når boligmarkedet begynte å falle i 2007, og det europeiske kredittmarkedet frøs til i overgangen til 2008, var de svært eksponerte. Den irske banksektoren var på randen av kollaps i september 2008, og myndighetene intervenerte drastisk på dette tidspunktet ved å garantere for bankenes verdier (Kelly 2009: 3-4). En serie med intervensjoner fulgte, som endte i et kriselån fra IMF og ECB i 2010. Kostnadene ved redningsaksjonen i forhold til BNP er de største for et enkelt land i hele etterkrigstiden (OECD 2011:68). Selv om proporsjonene er større, har imidlertid forløpet til krisen fulgt det samme mønsteret som en rekke andre kriser de siste tiårene. Mange økonomer har i ettertid derfor kalt forløpet til krisen en «klassisk låne- og boligboble» (Honohan 2009:208, Regling og Watson 2009:6). Dersom låne- og boligboblen var «klassisk», reiser det imidlertid en rekke spørsmål om myndighetenes rolle i forkant av krisen. Hvorfor grep ikke myndighetene inn for å stanse boomen? Hvorfor var de irske myndighetene så dårlig forberedt da krisen kom? Oppfattet de irske myndighetene faresignalene i økonomien? I denne oppgaven er målet å undersøke hvorfor de ansvarlige myndighetene ikke så denne prosessen for hva den var, og grep inn.

Konkret vil jeg studere den nasjonale politiske styringssvikten i boom-perioden fra 2000-2008. Det er allerede klart at deler av styringssvikten skyldes overnasjonale forhold, som har med medlemskap i den europeiske pengeunionen å gjøre (Viotti, kommende i 2012). Nasjonalt har det imidlertid også forekommet flere svikter i den politiske styringen. Det er bred enighet om at de irske myndighetene sviktet på tre politikkområder i opptakten til krisen. Den første svikten var de irske myndighetenes misbruk av sjanser til å regulere bankenes utlånsvekst. De hadde generelt ikke tilstrekkelig oversikt over bankenes balanser, og var svært lite villige til å intervenere i deres utlånspraksis når de hadde muligheten (Honohan 2009; Nyberg 2011; O'Sullivan og Kinsella 2012). Den andre svikten var de irske myndighetenes ekspansive finanspolitikk, som forsterket boomen ytterligere, og gjorde at de irske myndighetene manglet midler for å svare på krisen, når den først kom (Regling og Watson 2009; Lane 2010; FitzGerald 2012). En tredje svikt var skattepolitikken ovenfor boligsektoren, som har forsterket boomen ved å gi insentiver over det normale til å investere i bolig (Regling og Watson 2009; Honohan 2009; Wright 2010). Jeg vil

kalle den samlede svikten på disse tre områdene en politisk styringssvikt. I denne oppgaven er målet å finne ut *hvorfor* myndighetene førte en politikk som gjorde at den politiske styringen samlet sett sviktet. Jeg vil med andre ord studere kausalmekanismene bak en politisk styringssvikt. Dette målet reflekteres i oppgavens forskningsspørsmål:

- *Hvorfor førte myndighetene en politikk på de tre områdene (regulering, finanspolitikk, skattepolitikk) som gjorde at den samlede politiske styringen sviktet i boomperioden fra 2000-2008?*

For å svare på dette spørsmålet vil jeg utføre en case-studie av den politiske styringen på de tre områdene i boomperioden fra 2000 til 2008. Jeg vil gjennom denne studien forsøke å forklare hvorfor man førte en politikk som gjorde at den samlede styringen sviktet. Jeg vil understreke at jeg opererer med ulikt ambisjonsnivå på de tre politikkområdene. I reguleringen og finanspolitikken vil jeg ta en helhetlig tilnærming til politikken som ble ført. I skattepolitikken vil jeg først og fremst konsentrere meg om rekken med skatteinsentiver for boligbygging, ettersom disse skatteinsentivene blir trukket frem som særlig viktige i den irske casen. Dette betyr ikke at jeg ikke vil nevne de andre skattene i beskrivelsen av styringssvikten i perioden. Jeg vil imidlertid kun forklare hvorfor politikken ble ført for skatteinsentivene for boligbygging. Dette gjør jeg fordi skattepolitikken som helhet utgjør et komplekst område, og fordi dette politikkområde generelt regnes for å være mindre viktig i forhold til de to andre.

I dette innledningskapittelet vil jeg gå igjennom den kontekstuelle, teoretiske og empiriske bakgrunnen for denne studien, før jeg presenterer mitt eget argument. Til slutt i kapittelet vil jeg redegjøre for oppgavens struktur. Før jeg går videre vil jeg kort definere noen begreper som er viktige for studien. Med en *økonomiske syklus* menes en syklus med en sterk oppgangsperiode (boom) etterfulgt av en sterk nedgangsperiode (bust). Med *eufori* menes en overdreven tilstand av optimisme, uten grunnlag i realiteten. Boom-perioder er som oftest preget av en kollektiv euforisk stemning. Når politikkområder eller banker virker *prosykliske*, betyr det at de forsterker den økonomiske syklusen. I en boom-periode vil en prosyklisk politikk forsterke boomen. Motsatt kan politikkområder virke *kontrasykliske*, som vil si at de demper den økonomiske syklusen. Med finanspolitikk mener jeg i denne oppgaven det som på engelsk kalles «fiscal stance». Med regulering mener jeg her finansmarksregulering, og det som på engelsk kalles «prudential regulation». Dette er den formen for regulering som gjelder den finansielle stabiliteten, i motsetning til «consumer regulation», som gjelder reguleringen av bankenes forhold til konsumenten.

1.1 Den irske krisen i kontekst

Bankkrisen i Irland i 2008 traff med stor styrke rundt samme tid som den amerikanske sub-prime krisen traff Europa. For å forklare krisen og de mange negative konsekvensene, pekte de irske myndighetene i første omgang på den internasjonale finanskrisen som hovedproblemet. En «finansiell tsunami» hadde truffet den åpne irske økonomien (Honohan 2009:120). Det ytre sjokket som kom som en konsekvens av sub-prime krisen har vært viktig, men problemene som startet i det amerikanske sub-prime markedet kan i størst grad sees som gnisten som utløste krisen. Boligmarkedet i Irland hadde allerede falt i 1 år, og bankene var i store problemer på dette tidspunktet. Den internasjonale krisen var med på å bestemme tidspunktet og dybden på den irske bankkrisen, men hovedproblemet kan i større grad sees som en nasjonal oppbygning av risiko (Honohan 2009:22, Regling og Watson 2009:5, Nyberg 2011:ii).

Den irske boligboblen må også sees i kontekst av de nye mulighetene og styringsproblemene i eurosonen. Inntreden i eurosonen i 1999 betød tap av et tradisjonelt styringsverktøy, pengepolitikken. Rentenivået satt av den europeiske sentralbanken (ECB) var for lavt for den irske økonomien, og dette gjorde det svært billig å ta opp lån. Det lave rentenivået har blitt sett som en utløsende faktor for den voldsomme gjeldsveksten i Irland (Lapavitsas et. al 2010). Samtidig var ikke problemet bare en konsekvens av et mistilpasset overordnet styringsregime. Den irske staten hadde flere styringsverktøy igjen til å håndtere den nye situasjonen, som den kunne ha benyttet seg av. Mange land har også klart seg bra innad i eurosonen, på tross av nye styringsforhold. Videre har den økonomiske dynamikken man har sett i Irland også forekommet i land utenfor eurosonen, som Latvia og Island (Honohan 2010:134-135; Conefrey og FitzGerald 2010:41-42).

Forløpet til den irske krisen har fulgt et mønster som har vært gjengående i verdensøkonomien i de siste 30 årene. Til forskjell fra forløpet til krisen i USA, har forløpet til krisen i Irland fulgt et svært lite komplisert mønster. I USA var de kompliserte finansielle produktene en viktig grunn til at man ikke oppdaget risikoen som bygget seg opp i økonomien. Selv om den irske casen har sine nasjonale særegenheter, har krisen i Irland vært et resultat av en tradisjonell kredittboom sentrert rundt boligmarkedet, uten noen form for kompliserte finansielle produkter (Connor et. al 2010: 5). Derfor skulle man i utgangspunktet tro at de irske myndighetene ville bruke de virkemidlene de hadde tilgjengelig til å forsøke å kontrollere boomen fra å utvikle seg til en krise. Når dette ikke virker å være tilfelle, er det store grunner til å gå dypere inn i den politiske styringen forut for krisen.

1.2 Teoretisk bakgrunn for studien

Denne studien er et bidrag til litteraturen om finanskriser generelt, og bankkriser spesielt. Finanskriser er et vidt tema. Reinhart og Rogoff (2009:4-12) har studert ulike former for finanskriser over 800 år, og peker ut bankkriser, statsfinansielle kriser, valutakriser, og inflasjonskriser som de fire hovedtypene av finanskriser. Av disse krise-typene kan den irske krisen i 2008 kategoriseres som bankkrise. En bankkrise kjennetegnes av konkurs, fusjonering av flere banker, eller statlige inngrep for å redde finansinstitusjoner (Reinhart og Rogoff 2009:10). Bankkriser er den mest utbredte formen for finanskriser i vestlige land. En grunn til at bankkriser er viktige, er de omfattende sosiale og økonomiske kostnadene de kan ha (Solberg 2010). De treffer en nerve i vår oppfattelse av rettferdighet, ettersom de preges av at fortjenesten i oppgangsperioden «privatiseres», mens kostnadene i nedgangstidene «sosialiseres». Irland virker å være et ekstremtilfelle i dette henseende. I 2011 hadde irske skattebetalere overført rundt € 100 milliarder for å redde bankene, arbeidsledigheten hadde steget fra 4,7 prosent til 14,1 prosent, 29,6 prosent av boligeiere med gjeld hadde negativ egenkapital, og staten har måttet kutte drastisk i velferdstjenester og lønninger (Drudy og Collins 2011:7-11).

Studien er videre et bidrag til litteraturen om dynamikken bak en krise, eller en boom-bust sekvens. Kindleberger og Aliber (2011), Minsky (1986), og Galbraith (1993) er sentrale bidragsytere i litteraturen om dynamikken bak finanskriser. Disse vektlegger at dynamikken bak de fleste kriser er den samme. Kriser oppstår på grunn av spekulative boom-perioder, som forsterkes av kreditt ekspansjon. Når markedets forventninger snur fra eufori til pessimisme, vil boom bli til bust, og man får en krise. En spekulativ boom kan sentreres rundt ulike sektorer, men svært mange spekulative boom-perioder har foregått rundt boligmarkedet de siste 30 årene (Schwartz og Seabrooke 2009:209-210). Dette var også tilfellet i Irland. Forløpet til krisen i Irland kan sammenlignes med forløpet til krisene i Norge, Sverige, Finland og Japan på slutten av 1980-tallet, og de øst-asiatiske landene på slutten av 1990-tallet (Kindleberger og Aliber 2011:11). Studie av slike prosesser er viktige fordi de gjentar seg igjen og igjen i samme mønster.

Studiens fokus er på myndighetenes politiske styring i boomperioder. Myndighetenes rolle er å stabilisere økonomien, og gjennom regulering, skattlegging og annen politikk er et mål at slike kriser skal unngås. Når en krise har forekommet, har nødvendigvis myndighetene sviktet. Det er derfor naturlig å inkludere myndighetenes rolle i analysen av årsakene til bankkriser (Tranøy 2000). Politiske styringssvikter i forkant av kriser er imidlertid et understudert tema, spesielt i studiet av vestlige land (Tranøy 2011: 289). Rothstein's *Center for Good Governance* ved Universitetet

i Göteborg studerer generelle årsaker til sviktende politisk styring, men de studerer i mindre grad sviktende styring i vestlige land. Tidligere studier av politiske styringssvikter i vestlige land har i størst grad tatt for seg svikter på enkeltområder, som epidemier eller skandaler. Sammenlignet med teorien om den økonomiske dynamikken bak en krise, virker den politiske dynamikken å være under-teoretisert. Det er derfor viktig å gå dypere inn i hvorfor myndighetene ikke gjør mer for å forhindre slike prosesser. Dersom man vil lære av tidligere feil, vil det være grunn til å se nærmere på politikken som ble ført, og årsakene bak denne politikken.

I denne studien forsøker jeg å teoretisere kausalmekanismene bak en politisk styringssvikt i en boom-periode. Dette gjør jeg gjennom å koble Peter Halls (1997) inndeling i interesser, ideer og institusjoner med ulike teoretiske forklaringer på styringssvikter forut for tidligere kriser. Det er i studiet av disse tre faktorene at politisk økonomi skiller seg klarest fra økonomifaget. Det er også i studiet av disse faktorene statsvitenskapen generelt, og politisk økonomi spesielt i størst grad kan bidra med forklaringer (Hall 1997:175). Jeg forsøker å forklare en politisk styringssvikt ut fra tre generelle mekanismer: institusjonelle begrensninger, ytre press, og selektiv læring. Forklaringsmodellen vektlegger grupper med samlede interesser som presser politikken i sub-optimal retning, institusjonelle begrensninger på myndighetenes evne til politisk handling, og dominerende ideer som gjennom forståelse satt begrensninger på myndighetenes politiske styring. Jeg bruker dette rammeverket fordi det fanger opp en stor del av de teoretiske forklaringene som er blitt gitt på tidligere svikter i politisk styring forut for kriser. Her samles de, og utgjør et felles rammeverk. Rammeverket er inspirert av Tranøy (2000). Jeg vil understreke at denne forklaringsmodellen ikke dekker alle faktorer bak politiske beslutninger. Man kunne for eksempel i større grad ha inkludert psykologiske forklaringsfaktorer. Modellen dekker imidlertid sentrale faktorer for handling ut fra statsvitenskapelige teorier om politiske beslutninger.

1.3 Litteratur om den irske krisen

Det eksisterer en omfattende litteratur om den irske krisen. Svært mange ulike forklaringer har blitt gitt, om alt fra årsaker, kostnader, og veien videre. Jeg vil trekke frem de delene av denne litteraturen som er sentral for å sette eget bidrag i kontekst.

Mange har beskrevet den økonomiske dynamikken bak den irske krisen. Kelly (2009) forklarer krisen som en konsekvens av samspillet mellom banker med lave utlånsstandarder, en sterkt ekspanderende byggsektor, og boligkjøpere som var villige til å ta opp stadig høyere lån på 2000-tallet. O'Sullivan og Kinsella (2010) poengterer at interne kontrollsystemer i bankene ble satt til

side i en aggressiv kamp om markedsandeler, og viser til Anglo Irish som den ledende banken i denne prosessen. Lynch (2010) og Drudy og Collins (2010) tar et helhetlig perspektiv, og forklarer hvordan Irlands hell snudde to ganger i løpet av 30 år, fra resesjon på 1980-tallet, til eventyrlig vekst på 1990- og 2000-tallet og tilbake til dyp resesjon i 2008.

Mange har også tatt opp den politiske dynamikken i samme periode. Honohan (2009), Regling og Watson (2009), Wright (2010) og Nyberg (2011) er de fire store statlige rapportene på bestilling fra regjeringen etter krisen. De tre styringssviktene vektlegges som sentrale problemer i alle de statlige rapportene, selv om de har ulikt fokus og vektlegger de forskjellige sviktene ulikt. Honohan (2009) går for eksempel spesielt grundig gjennom sentralbanken og finanstilsynets rolle i boomfasen, og vektlegger reguleringen som den viktigste faktoren. Wright (2010) går spesielt igjennom den prosykliske finanspolitikken, og finansdepartementets rolle. Personene bak rapportene har hatt full tilgang til indre dokumenter og intervjuer med sentrale aktører i de statlige organisasjonene, og gir derfor et svært godt innblikk i hva som foregikk innad i de statlige organisasjonene med ansvar for økonomisk politikk på 2000-tallet.

Enkelte journalistiske bøker rett etter krisen har integrert myndighetenes rolle i sin forklaring av den irske krisen. O'Toole (2009), Ross (2009) og McDonald og Sheridan (2009) er de bøkene som klart integrerer statens rolle i sine presentasjoner av årsakene til krisen. Felles for disse er at de vektlegger korrupsjon og interesser som lå bak politikken som ble ført. Videre har det blomstret opp en akademisk og journalistisk litteratur som tar for seg styringssviktene enkeltvis. O'Sullivan og Kennedy (2010), Taylor (2011) og O'Sullivan og Kinsella (2012) tar for seg reguleringssvikten. Disse vektlegger mangelen på handling fra sentralbanken og finanstilsynet, og antyder at preventiv handling fra myndighetene kunne forhindre krisen. Ahearne, Delgado og Weizsäcker (2008), Conefrey og FitzGerald (2010) og FitzGerald (2012), er eksempler på bidrag som i større grad fokuserer på finans- og skattepolitikken. Disse poengterer at en sterkt kontrasyklisk finanspolitikk komplimentert av en kontrasyklisk skattepolitikk kunne hindret krisen fra å oppstå.

De statlige rapportene, de akademiske artiklene, og den journalistiske litteraturen gir samlet sett svært god innsikt i myndighetenes atferd i perioden, og tar for seg deler av årsakene bak de politiske handlingene. Jeg finner imidlertid ingen analyse som går systematisk til verks for å gi et svar på hvorfor myndighetene førte politikken som gjorde at styringen sviktet. Jeg ser den eksisterende litteraturen som lovende empiri for å forklare den irske politiske styringssvikten på 2000-tallet. Jeg benytter meg i den forstand av mange av de tidligere funnene som er blitt gjort (som vil være åpenbart i kapittel 6), men i større grad teoretiserer jeg og systematiserer jeg

årsakene bak styringssvikten. For å få et helhetlig bilde har jeg i tillegg benyttet meg av ulike rapporter, tekster og taler fra sentrale organisasjoner og aktører. Dersom svaret på mitt forskningsspørsmål var et ferdig puslet puslespill, kan man si at innholdet i den eksisterende litteraturen dekker en stor del av brikkene. Jeg ønsker å samle brikkene, og fylle inn de brikkene som mangler. Mitt hoved-bidrag vil dermed være et systematisk svar på hvorfor den politiske styringen samlet sett sviktet i å kontrollere den økonomiske boomen.

1.4 Presentasjon av argumentet

I denne oppgaven bruker jeg *politisk styring i boomperioder* som avhengig variabel. Jeg vil definere og operasjonalisere avhengig variabel nærmere i kapittel 2, men jeg vil trekke frem noen hovedtrekk ved den her, ettersom den er sentral for mitt argument. Den politiske styringen vil være et resultat av den individuelle styringen på hvert politikkområde. Hvert politikkområde kan sees i lys av den økonomiske syklusen, og kan både forsterke en boom, og dempe den.¹ Jeg definerer kort fortalt en *politisk styringssvikt* som *den samlede svikten i å bruke reguleringen, finanspolitikken, og skattepolitikken for å kontrollere den økonomiske boomen*. Dersom politikkområdene forsterket boomen, kan vi si at de hadde en kausal rolle i å produsere den irske krisen. Dersom det var mulig å bruke politikkområdene til å dempe boomen kan man også si de politiske handlingene (implisert ut fra denne forståelsen av kausalitet) kunne ha vært unngått. Det synes å være enighet i litteraturen om den irske krisen om at reguleringen, finanspolitikken og skattepolitikken hadde en kausal rolle i å produsere den irske krisen, og at en annen politikk kunne ha dempet eller hindret krisen.

Mitt hovedargument er at den politiske styringssvikten i Irland kan forklares gjennom tre generelle kausalmekanismer: institusjonelle begrensninger, ytre press og selektiv læring. De tre faktorene har ulik påvirkning på de forskjellige politikkområdene, men gir samlet sett et svar på hvorfor myndighetene førte en politikk som gjorde at den politiske styringen sviktet i perioden.

Institusjonelle begrensninger og politisk handlingsrom – Jeg antar at institusjoner kan ha vært mistilpassede situasjonen, og dermed begrenset handling på måter som førte til en sub-optimal politikk på de tre politikkområdene. De institusjonelle begrensningene hadde ikke avgjørende betydning i den irske casen, men virket likevel negativt inn på myndighetenes handlinger på de tre politikkområdene. I reguleringen var de begrensningene på virkemidler ikke store nok til å hindre de regulerende myndighetene fra å føre en mer preventiv regulering. Sentralbanken og

¹ Reguleringen kan ikke forsterke boomen direkte. Den kan imidlertid tillate bankene å virke prosyklisk, og på denne måten har den også en kausal rolle i å produsere den prosykliske tendensen. Jeg vil komme tilbake til dette i kapittel 2.

finanstilsynet hadde et relativt stort arsenal av virkemidler, men brukte disse i svært liten grad til å forsøke å kontrollere bankene. EU-regelverk gjorde handlingsrommet smalere for de regulerende myndighetene, ved at de hadde begrenset mulighet til å bruke tiltak på de utenlandske bankene. Likevel hadde de et stort handlingsrom. I finanspolitikken vil jeg argumentere for at mangel på begrensninger var en delforklaring på den prosykliske finanspolitikken. Vekst og stabilitetspakten var ikke tilpasset et land i en oppgangsperiode som Irland, hvor det sykliske skattegrunnlaget steg. Samtidig hadde den irske budsjettprosessen underutviklede finanspolitiske råd og finanspolitiske regler i forhold til det man har hatt i andre land. Dette skapte et stort handlingsrom i finanspolitikken, og muliggjorde en prosyklisk finanspolitikk. I skattepolitikken viser jeg at skatteinsentivene for boligbygging var på plass før år 2000. De irske myndighetene hadde imidlertid flere muligheter til å fjerne skatteinsentivene, både i 2002, 2004, og 2006. Institusjonelle begrensninger kan ikke forklare at skatteinsentivene ble videreført etter 2002.

Interesser og ytre press – Jeg antar at interessegruppers ytre press på hvert politikkområde kan ha virket splittende på den helhetlige politiske styringen. Interesser virker å ha spilt en større rolle i å påvirke politikken i den irske casen enn mange lignende case av politisk styringssvikt. De irske bankene så det i sin interesse å unngå preventive regulerings tiltak på 2000-tallet. Det virker som om de har fått gjennomslag for sitt press på reguleringsmyndighetene. I finanspolitikken trekker jeg frem presset gjennom velgerkanalen for å forklare de prosykliske budsjettene på 2000-tallet. Forut for valgene i 2002 og 2007 førte regjeringen en sterkt prosyklisk finanspolitikk, og dette ligner finanspolitikk etter et «electoral cycle»-mønster. I skattepolitikken trekker jeg frem eiendomsutvikleres interesse av å opprettholde skatteinsentivene for boligbygging. Eiendomsutviklere har hatt tette bånd til det største regjeringspartiet, Fianna Fail. Det virker som eiendomsutviklere har fått gjennomslag for sitt press for å opprettholde insentivene. Generelt kan det være at dette forholdet «blindet» regjeringen for de risikofylte utviklingene i boligmarkedet. Samlet sett synes en interesse-forklaring å ha stor forklaringskraft i det irske caset.

Ideer og selektiv læring - Jeg antar at de økonomifaglige ideene som dominerte de statlige organisasjonene med ansvar for økonomisk politikk kan ha hindret disse fra å se problemer relatert til finansiell ustabilitet, og antar videre at dette kan ha ført til en sub-optimal styring. Ideen om et selvregulerende finansmarked synes å ha dominert tenkningen innad i de regulerende myndighetene, og dette synes å ha påvirket myndighetene i retning av en selvreguleringspolitikk. Ideene har hatt en mer indirekte effekt på finanspolitikken og skattepolitikken. I det store og hele rådet sentralbanken og finansdepartementet regjeringen til å føre en kontrasyklisk finanspolitikk og å fjerne skatteinsentivene for bolig. Rådene var imidlertid ikke informert av en bekymring over

en potensiell fremtidig finansiell ustabilitet, men heller den høye inflasjonen og tapet av konkurransedyktighet for den irske økonomien i samme periode. At organisasjonene med ansvar for råd til regjeringen om økonomisk politikk ikke tok risikoen som bygget seg opp i økonomien på alvor, gjorde at regjeringen var underinformerte om effekten av politikken de førte på andre politikkområder, som finanspolitikk og skattepolitikk. Et ide-perspektiv virker også å ha en sterk forklaringskraft på politikken som ble ført på 2000-tallet.

Samlet sett peker oppgaven på flere problemer relatert til politisk styring i en boom-periode. De institusjonelle variablene synes å ha mindre effekt enn interesse- og ide-variablene, men her gir jeg ingen konklusjon på hvilken av faktorene som var viktigst. Under er en figur som oppsummerer oppgavens forklaring på styringssvikten.

Figur 1: Min forklaring på styringssvikten

	Institusjoner	Interesser	Ideer
Regulering	Mange ubrukte virkemidler. Europeisk regelverk innskrenket handlingsrommet noe. Muligheter for mer preventiv regulering	Irske banker virker å ha fått gjennomslag for press på reguleringsmyndighetene mot preventiv regulering. Potensiell forklaring.	Ideen om effektive finansmarkeder synes å ha påvirket de regulerende myndighetene i retning selvreguleringspolitikk. Potensiell forklaring.
Finanspolitikk	Mangel på institusjonelle begrensninger. Vekst og stabilitetspakten ikke tilpasset land i boom-faser. Svakt utviklede nasjonale finanspolitiske institusjoner. Stort handlingsrom. Delforklaring på den prosykliske finanspolitikken.	Velgerkanalen synes å ha hatt en påvirkning på finanspolitikken. Potensiell forklaring på den prosykliske finanspolitikken.	Indirekte effekt. Finansdepartementet advarte mot en prosyklisk finanspolitikk og skatteinsentivene for boligbygging. Anbefalte imidlertid denne politikken på bakgrunn av svekket konkurransedyktighet og høy inflasjon, ikke urolighet for finansiell ustabilitet.
Skattepolitikk	Skatteinsentivene for boligbygging var på plass i år 2000. Regjeringen har hatt flere muligheter til å endre det: 2002, 2004, 2006.	Eiendomsutviklere synes å ha påvirket regjeringspartiet (Fianna Fail) til å opprettholde skatteinsentivene for boligbygging. Potensiell forklaring.	Regjeringen underinformert om konsekvensene av egen politikk i perioden. Kan bidra til å forklare skattepolitikken og finanspolitikken

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 og 3 former jeg det teoretiske og metodologiske utgangspunktet for oppgaven. I kapittel 2 etablerer jeg oppgavens teoretiske rammeverk. Her vil jeg først gå igjennom sentral teori fra økonomi-faget om den økonomiske syklusen fra boom til bust, for å sette resten av

kapittelet i kontekst. Så vil jeg definere og operasjonalisere avhengig variabel, politisk styring i boomperioder. Deretter kommer jeg inn på det teoretiske rammeverket for de uavhengige variablene, basert på Peter Halls inndeling i ideer, interesser, institusjoner. I kapittel 3 går jeg igjennom det metodiske utgangspunktet for oppgaven. Jeg begrunner bruken av case-studie som forskningsdesign, operasjonaliserer uavhengige variable, drøfter mulighetene for generalisering og begrunner valget av Irland som case. Til slutt drøfter jeg kildemateriale jeg har brukt for å rekonstruere hendelsesforløpet.

Kapittel 4 og 5 er deskriptive kapitler, hvor jeg etablerer verdien på avhengig variabel i den irske casen. I kapittel 4 tegner jeg kort et historisk bakteppe til boom-perioden som startet rundt år 2000. I dette kapittelet trekker jeg kort frem hendelser i perioden 1985-2000 som var sentrale i å tilrettelegge for boom-perioden fra 2000, og som er viktige for å forstå de drastisk endrede rammebetingelsene for den politiske styringen på 2000-tallet. I kapittel 5 beskriver jeg den politiske styringen i perioden fra 2000-2008. Jeg forteller kort fortalt historien om den irske boomen fra fire forskjellige synsvinkler. Jeg beskriver først prosessen ut fra den økonomiske dynamikken – dette vil være viktig for å forstå effekten av de ulike politikkområdene. Deretter går jeg kronologisk gjennom hvert politikkområde (regulering, finanspolitikk, skattepolitikk) for seg. Jeg viser at alle politikkområder er nære det jeg kaller en styringssvikt. Jeg diskuterer i siste avsnitt i dette kapitlet den samlede politiske styringssvikten.

Kapittel 6 utgjør denne oppgavens analyse av hvorfor politikken ble ført. I dette kapittelet diskuterer jeg styringssvikten i lys av det teoretiske rammeverket. Jeg vil strukturere denne delen gjennom de tre faktorene (institusjoner, interesser og ideer) jeg fokuserer på. For hver faktor vil jeg trekke inn alle tre politikkområder, slik jeg gjorde under min forklaring i dette innledningskapittelet. I tillegg vil jeg drøfte samspill mellom uavhengige variable. I kapittel 7 vil jeg oppsummere oppgavens hovedpunkter, trekke ut de teoretiske implikasjonene studien gir grunnlag for, og konkludere.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg etablere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Målet er å danne et teoretisk grunnlag for å analysere hvorfor den politiske styringen sviktet i boom-perioden fra 2000-2008. Kapittelet er organisert som følger: I avsnitt 2.1. vil jeg bruke økonomiske teorier av blant annet Minsky, Kindleberger og Galbraith til å beskrive boom-bust syklusen i en økonomi. Dette avsnittet er viktig for å forstå hvordan en skadelig økonomisk boom starter, ekspanderer og kolliderer, og avsnittet setter resten av det teoretiske rammeverket i kontekst. I avsnitt 2.2. vil jeg operasjonalisere og presisere avhengig variabel, politisk styring i boom-perioder, og definere hva som vil utgjøre en politisk styringssvikt. I avsnitt 2.3. vil jeg gå igjennom teorien som er sentral for å tolke årsakene til myndighetenes atferd i en boom-periode, basert på Peter Halls (1997) inndeling i interesser, institusjoner og ideer. Ut i fra disse teoriene vil jeg utlede noen generelle antakelser om årsakene til myndighetenes handlinger på de tre politikkområdene. Ettersom denne delen utgjør hovedvekten av teori for å forklare forskningsspørsmålet i denne oppgaven, vil det nødvendigvis gis større rom for utbrodering av disse teoriene.

2.1 Boom og bust i økonomien

Det er viktig å forstå enkelte grunnelementer i en boom-bust syklus, for å forstå myndighetenes rolle i en boom-periode. Som tidligere nevnt, er boom-bust syklusen en teoretisk måte å forklare den økonomiske dynamikken bak en finanskrisen. Minsky (1986), Kindleberger (1996), og Galbraith (1993) kan sies å være noen av de ledende teoretikerne bak teori om boom-bust syklusen. Det er sentrale forskjeller mellom de tre. Minsky var økonomisk teknisk i sin analyse av syklusen, og hans modell var i større grad basert på teoretiske antakelser enn empirisk belegg. Kindleberger og Galbraith, på den annen side, så i stor grad historisk og empirisk på syklusen, og har i større grad vektlagt forklaringsfaktorer basert på massepsykologi og forventninger (Grytten 2003:91; Toporowski 2005:138). De tre har imidlertid sentrale teoretiske likheter, ved at de alle så en mulighet for at markeder generelt og finansmarkeder spesielt i enkelte tilfeller vil være preget av en hurtig, irrasjonell vekst, fulgt av et sammenbrudd (Kindleberger 1996; Galbraith 1993; Minsky 1992). Prosessen de beskriver har ofte blitt kalt en «boble» i økonomien. En boble kan defineres som en hurtig vekst og påfølgende kollaps i prisen til en vare eller aktiva, når prisen er drevet av markedets forventninger om prisens fremtidige nivå, heller enn denne varen eller aktivas underliggende verdi (Porter 2001:141). Bobler i økonomien er en generell prosess som kan gjelde alle mulige varer og aktiva. En boligboble, som forekom i Irland i perioden fra 2000-

2008, kan sees som en underkategori av bobler som helhet. Historisk sett har imidlertid de fleste bobler oppstått enten i boligmarkedet eller i aksjemarkedet (Kindleberger og Aliber 2011:29,57).

Spesielt med bobler i boligmarkedet er størrelsen og proporsjonene på aktivaene relativt til alle andre aktiva i andre markeder. Boligmarkedet involverer nødvendigvis alle deltakere på boligmarkedet, som boligeiere, boligkjøpere, og eiendomsutviklere, og ikke bare investorer. Dette gjør at proporsjonene av en eventuell krise vil være større dersom man plutselig skulle få et krakk i denne sektoren (Schwartz og Seabrooke 2009:222-223). Her hjemme i Norge har blant annet Finanstilsynets sjef, Morten Baltzersen, ytret sin urolighet for det destabiliserende potensiale som ligger i boligmarkedet (Barth-Heyerdal 2011). Rogoff og Reinhart (2009:158) har i sin omfattende studie vist at mange av de største bankkrisene siden andre verdenskrig har involvert en boligboble. En boligboble følger imidlertid den samme boom-bust dynamikken som i andre markeder, og jeg vil derfor beskrive denne prosessen i generelle trekk.

Her vil jeg beskrive en boom-bust syklus gjennom tre hovedfaser: tilretteleggingsfasen, boomfasen, og bustfasen. Tilretteleggingsfasen er fasen hvor det gjennom et sjokk til økonomien legges et grunnlag for boblen; boomfasen er fasen hvor boblen oppstår og vokser hurtig; mens bustfasen er fasen hvor boblen imploderer, og man får en drastisk nedjustering av pris. Det er viktig å fremheve at det er ulikheter mellom de tre teoretikerne rundt de forskjellige fasene i en boble, og at de ikke bruker denne inndelingen selv.² Jeg vil bruke denne inndelingen for å simplifisere teoriene deres, og fremheve perioden hvor boblen bygges opp. Inndelingen tar for seg de trekkene av syklusen som er relevant for denne studien av myndighetenes rolle.

2.1.1 Tilretteleggingsfasen

I tilretteleggingsfasen skjer det en endring i økonomien som skaper nye muligheter for å tjene penger. Minsky og Kindleberger fremhever at de fleste episoder av bobler i økonomien starter med en *displacement*, et sjokk til det makroøkonomiske systemet, som kan skyldes teknologiske nyvinninger, eller monetære og finansielle endringer (Kindleberger 1996: 34-36). Galbraith (1993: 18) skriver at denne startfasen i en boble preges av en utbredt tro på at noe nytt og profitabelt har gjort sin ankomst i økonomien. Uavhengig av hva som er årsaken til sjokket, vil det dersom det er stort nok, forandre det økonomiske synet på fremtiden ved å endre muligheter for profitt i minst en viktig sektor for økonomien (Kindleberger 1996:12). Teknologiske nyvinninger har kommet i mange former, og et eksempel på denne typen sjokk som har ført til en særlig stor optimisme for

² Minsky, for eksempel, delte en boble og den påfølgende krisen opp i fem faser: *displacement*, *overtrading*, *monetary expansion*, *revulsion*, og *discredit* (Grytten 2003:91-92).

høy profitt er utviklingen av internettet på 1990-tallet (Stiglitz 2002). Monetære eller finansielle sjokk, på den annen side, kan komme gjennom fall i rentenivået, finansiell innovasjon, eller liberalisering av finanssystemet. Felles for disse typene sjokk er at de gjør det billigere å ta opp lån. Et eksempel på et monetært eller finansielt sjokk finner vi i bølgen av liberaliseringsprosesser overfor finanssektorene i mange land på 1980- og 1990-tallet (Allen og Gale 1999). I svært mange land har finansiell liberalisering ført til voldsom utlånsvekst, fulgt av bankkriser.³ I sin studie av finansielle liberaliseringsprosesser har for eksempel Kaminsky og Reinhart (1999:480) vist at finansiell liberalisering har blitt etterfulgt av krise innen et tidsrom på fem år i 18 av de 24 landene de ser på. Man kan hevde at grunnlaget for boblen skapes i tilretteleggingsfasen.

2.1.2 Boom-fasen

I boom-fasen vil man få en stor prisøkning eller økonomisk boom i en eller flere sektorer, drevet av overoptimisme og ekspansjon av kreditt. Det er i denne fasen at en boble oppstår, og det er denne fasen som vil stå i fokus i denne oppgaven. Galbraith (1993:3) beskriver denne fasen som en prosess der en vare eller aktiva stiger hurtig i verdi, og flere og flere vil delta i kjøp og salg av varen eller aktiva i det de ser muligheter for å oppnå profitt. Denne fasen preges av svært høy økonomisk aktivitet, eller *overtrading*. Et kjennetegn ved denne fasen er at de økonomiske aktørene preges av eufori, som vil gjøre forventningene om den videre utviklingen svært høye. Fasen er også preget av at svært mange ser den økonomiske boomen som unik og avvikende fra foregående boomer som har endt med krise. Reinhart og Rogoff (2009) har fanget essensen i denne stemningen gjennom sitatet «this time is different». Etter hvert som verdien av aktiva øker uten tegn til å redusere hastighet, vil forventningen om fremtidig prisøkning danne grunnlaget for en selvforsterkende drivkraft som vil gjøre at verdien faktisk stiger (Kindleberger 1996:13).

For å opprettholde drivkraften i boomen er *ekspansjonen av kreditt* svært viktig. Uten en hurtig ekspansjon av kreditt vil det være umulig å opprettholde prisstigningen, og en fellesnevner for de fleste boom-faser med påfølgende kriser er at den økonomiske boomen forsterkes gjennom en ekspansjon av kreditt gjennom lån (Kindleberger og Aliber 2011: 62-64). Det er her finanssektoren kommer inn i modellen, som både skaper og utlåner av penger. Finanssektorens utlån fungerer prosyklisk i en oppgangsperiode, og har potensiale til å forsterke boomen betraktelig (Galbraith 1995: 18; Caprio 2010:386). Det er også gjennom ekspansjonen av kreditt

³ Denne formen for displacement kjenner vi fra Norge, ved liberalisering av bank- og boligsektoren fra 1982-1984. Liberaliseringen beskrives av Vale (2004: 3-4) som det første steget mot bankkrisen som startet i Norge i 1987.

at risiko bygges opp i økonomien. Finanssektoren har en tendens til å bli overoptimistisk, og senke lånekravene under boom-perioder. Finansinstitusjoner kan ta på seg økt risiko på flere måter, og her vil jeg nevne tre: de kan øke *kredittrisikoen* ved å senke lånekravene til husholdninger og bedrifter; de kan øke *markedsrisikoen* ved å konsentrere større deler av utlånene sine i et marked med mulighet for korrelert nedgang; og de kan øke *likviditetsrisikoen* ved å øke avhengigheten av kortsiktig gjeld for å finansiere langsiktige utlån (St. meld. 2011:15-26). Aktører med forventninger om høy profitt, vil i konteksten av økt tilgang til lån, ha insentiver til å ta økt risiko ved å ta opp større lån enn de kan bære dersom markedet snur (Keen 1995:612). Minsky (1992:7-8) har beskrevet hvordan risikoen i en boom gradvis bygger seg opp.⁴ Samtidig som boblen bygges opp, vil følgene av en stor ekspansjon av kreditt være at det tas opp stor grad av gjeld, i større og større grad basert på lite bærekraftige former for finansiering. I sitt hovedverk skriver Rogoff og Reinhart (2009:xxv) at et fellestrekk ved *alle* krisene de ser på er overdreven akkumulasjon av gjeld i oppgangstider. Mot slutten av en boomfase vil imidlertid risikoen som har bygget seg opp bli åpenbar, og markedet vil stoppe opp og begynne å reverseres.

2.1.3 Bust-fasen

Til slutt i en boble kommer *bust-fasen*, punktet der verdien av aktiva begynner å synke i stedet for å stige videre i verdi, og boblen sprekker. Det er på dette tidspunktet at spekulanter vil innse at markedet ikke kan stige videre i verdi, og forstår at det er på tide å trekke seg ut. Denne fasen preges av at optimismen forsvinner, og erstattes av pessimisme og panikk (Kindleberger 1996:15). Den endrede situasjonen kan skyldes et ytre sjokk, men den kan også skyldes indre dynamikk, ved at risikoen rett og slett blir åpenbar. De systemiske svakhetene og risikoene som er bygget opp i boom-fasen, vil i bust-fasen føre til at banker og andre aktører som har tatt på seg for stor gjeld vil oppleve finansieringsproblemer, og en drastisk nedgang i tilliten til deres evne til å tilbakebetale pengene de skylder. I en situasjon som dette, vil ikke banker ha mulighet til å levere ut penger til alle, fordi de baserer seg på det faktum at de låner ut svært mye mer enn det de har i egenkapital (Galbraith 1995:20). Det oppstår derfor svært ofte bankkriser etter slike prosesser. Det er på dette tidspunktet at myndighetene kommer inn i modellen, som en «lender of last resort». Kostnadene ved en bankkrise kan variere, men kan være svært mye større enn de direkte kostnadene ved en redningspakke til bankene. Dette er fordi bankkriser også involverer økte kostnader til arbeidsledige (Rogoff og Reinhart 2009:163-167).

⁴ Minsky's forklarer den gradvise oppbygningen av risiko gjennom tre former for finansiering: hedge-, spekulativ- og ponzi-finansiering. Disse tre formene for finansiering preges av ulik grad av risiko, og ponzi-finansiering utgjør den mest risikable formen (NOU 2011: 32).

2.2 Operasjonalisering av avhengig variabel: politisk styring i boom-perioder

Den politiske styringen i en boom-periode er resultatet av individuell politikk på flere politikkområder. De viktigste politikkområdene i en boomperiode vil være pengepolitikken, finansreguleringen, skattepolitikken, og finanspolitikken. Disse politikkområdene har til felles at de kan virke dempende, eller kontrasyklisk, i en boom-fase. Samtidig kan samtlige politikkområder også virke forsterkende, eller prosyklisk, i en slik fase (reguleringen er et unntak – den kan ikke virke prosyklisk i seg selv, men den kan tillate bankene å virke prosyklisk). Av politikkområdene har pengepolitikken, reguleringen og skattepolitikken størst direkte effekt på finanssektorens utlån og ulike aktørers insentiver til å investere i forskjellige aktiva (Steigum 2005:8-12). Finanspolitikken har en mer indirekte effekt, ved at den påvirker den samlede etterspørselen i økonomien, og myndighetenes evne til å svare på kriser (Lane 2010:9,12). I denne oppgaven vil jeg konsentrere meg om de områdene av den politiske styringen som var kontrollert av de nasjonale myndighetene: reguleringen, skattepolitikken og finanspolitikken. I perioden 2000-2008 var pengepolitikken styrt av ECB (Ahearne, Delgado og Weizsäcker 2008:7). Jeg vil derfor utelukke denne fra analysen, men vil påpeke at også denne har en viktig effekt på økonomien i en boomfase, gjennom å påvirke kostnadene ved å ta opp lån (Claes, Hveem og Tranøy 2006:224).

Å mislykkes i bruk av disse politikkområdene for å kontrollere den økonomiske boomen vil utgjøre en politisk styringssvikt. Konkret vil jeg ta utgangspunkt i det Boven og t'Hart (1996) kaller en «policy fiasco», som jeg vil oversette til det norske begrepet politisk styringssvikt. Jeg vil på samme måte som disse sette tre kriterier for en politisk styringssvikt: (1) at utfallet man ser på kan fastslås som en negativ hendelse (2) at man kan etablere en kausal rolle for offentlig politikk i å produsere denne negative hendelsen, og (3) at de politiske handlingene implisert ut i fra denne forståelsen av kausalitet var unngåelige og at de derfor fortjener sin del av skylden. Det er godt kjent at det første kriteriet er oppfylt i den irske konteksten. Den irske bankkrisen har som tidligere nevnt ført til historiens dyreste redningsaksjon som andel av BNP. Jeg vil benytte meg av kriterie (2) og (3) til å vurdere politikken på hvert politikkområde.⁵ Avhengig variabel består av følgende tre deler: finansregulering, finanspolitikk og boligbeskatning. Jeg bygger videre på Boven og t'Harts modell ved å konstruere en teoretisk skala på hvert politikkområde som operasjonaliserer hvorvidt politikken bidro til, eller dempet boomen. Dersom politikken bidro til

⁵ Tranøy (2000:35) tar utgangspunkt i denne definisjonen av en policy fiasco i sin studie av den norske bankkrisen.

den økonomiske boomen, i stedet for å dempe den, kan man si at den hadde en kausal rolle i å produsere det negative utfallet bankkrisen i 2008. Dersom politikken kunne vært ført annerledes kan man også si at de politiske handlingene kunne ha vært unngått. Antakelsen i denne oppgaven er at en annen politikk på de tre politikkområdene kunne ha dempet eller hindret boomen fra å utvikle seg til en krise. De tre politikkområdene har ulike funksjoner og påvirkninger i en boom-periode, og jeg vil beskrive funksjonen til hvert politikkområde før jeg konstruerer en teoretisk skala med tre hoved-verdier for hvert område.

2.2.1 De tre politikkområdene: regulering, finanspolitikk og skattepolitikk

Regulering omfatter overvåkning av kredittmarkedene, og tiltak på makro- og mikro-nivå for å kontrollere kreditt-tilførselen til økonomien. Reguleringen har ideelt sett en preventiv funksjon i boom-perioder, ved å hindre at finansinstitusjoner tar for stor risiko. Hensikten er først og fremst å unngå at det bygges opp risiko gjennom utlån som ikke er bærekraftige (O'Sullivan og Kinsella 2012:2). Overvåkingen er svært viktig for å identifisere potensielle trusler mot den finansielle stabiliteten. Den skaper informasjonsgrunnlaget for mulige preventive tiltak. Gjennom overvåkingen har reguleringen også en rolle som førstelinjeforsvaret i den politiske styringen, ved at den analyserer informasjon som kan være nyttig for flere politikkområder. Basert på informasjonsgrunnlaget fra overvåkingen, kan reguleringsmyndighetene gjennom forskjellige tiltak sette krav til finanssektoren som helhet, eller deler av sektoren, i form av forskjellige kapitalkrav, eller ved bruk av sanksjoner (Blanchard, Del'Ariccia, Mauro 2009:209; Eijffinger 2005:459-460).

Finanspolitikken innebærer å bruke inn- og utbetalinger til staten for å oppnå politiske målsetninger i økonomien (Røste 2008). Finanspolitikken har to hovedfunksjoner i en boom-periode. For det første påvirker det finanspolitiske ståstedet den samlede etterspørselen i økonomien. Dersom myndighetene ønsker å stimulere aktiviteten i økonomien, kan de øke underskuddet på statsbudsjettet, enten ved å redusere innbetalingene til det offentlige, eller ved å øke det offentlige utgifter. Dette kalles å føre en ekspansiv finanspolitikk. Dersom myndighetene ønsker å dempe aktiviteten i økonomien og redusere faren for inflasjon, kan de øke innbetalingene eller redusere utgiftene på statsbudsjettet. Dette kalles å føre en kontraktiv finanspolitikk (Claes, Hveem og Tranøy 2006:224). For det andre påvirker det finanspolitiske ståstedet statens buffer for mulige finanspolitiske tiltak dersom man skulle havne i en resesjon eller økonomisk nedgangsperiode. Statens sparing i en oppgangsperiode bestemmer hvor store midler den har tilgjengelig i en nedgangsperiode (NOU 2011:148).

Skattepolitikken omfatter inntektene til staten, og utgjør en del av den overordnede finanspolitikken (Røste 2008:240). Skattepolitikken funksjon i en boom-periode vil være å gi insentiver, eller dis-insentiver til investering i sektoren som opplever den økonomiske boomen. Når det gjelder skattepolitikken påvirkning i en boom-periode, er det ikke nødvendigvis skattenivået, men strukturen på skattesystemet, som er viktig. Strukturen på skattesystemet påvirker hvor penger investeres gjennom de økonomiske insentivene det gir. Skattepolitikken virker i likhet med reguleringen direkte inn på aktiva-prisene (Steigum 2005:3). I det irske caset, og i boligboomer generelt vil det først og fremst være skattesystemet i forhold til bolig og eiendom som vil være viktig. Skattesystemet kan gi insentiver til å investere i bolig gjennom å subsidiere boliglån, eller på andre måter kutte skattene for personer som investerer i bolig (Van den Noord 2005:30).

2.2.2 Prosyklisk, nøytral og kontrasyklisk politikk på de tre politikkområdene

I reguleringspolitikken kan man tenke seg en skala fra selvreguleringspolitikk til preventiv reguleringspolitikk. En styringssvikt på reguleringsområdet i en boomperiode vil være en politikk nær selvregulering. Selvregulering i en boomperiode vil innebære at myndighetene lar den økonomiske boomen få gå sin gang, uten å blande seg inn i særlig stor grad. Reguleringen kan ikke virke prosyklisk, men ved å unnlate å gripe inn i bankenes utlån, vil den tillate finanssektorens prosykliske utlån i en boom-periode. Ettersom banker som oftest er overoptimistiske i boom-perioder, vil en slik mangel på handling utgjøre tapte muligheter til å stoppe oppbygning av risiko (Caprio 2011:386-387). Fraværende overvåkning av bankene bygger opp under en slik selvregulering, ettersom man gjennom manglende overvåkning vil ha en svakere oversikt over bankenes regnskap. En mellom-verdi vil være en mild form for regulering, som vil kjennetegnes av symbolske endringer i kapitalkrav, og moderate inngrep. En preventiv reguleringspolitikk vil på den annen side virke kontrasyklisk. Gjennom en preventiv regulering vil reguleringsmyndighetene ideelt sett oppfatte risikoen som bygger seg opp, og ta i bruk ulike virkemidler for å stoppe risikoen fra å utvikle seg. En slik politikk kunne hindret bankene fra å ta overdreven risiko, og kunne dermed ha utgjort en svært dempende faktor på den økonomiske boomen. Graden av intervensjon som er nødvendig vil komme an på situasjonen. En preventiv regulering vil ideelt sett være lite synlig, fordi "the best that a supervisor can expect is that nothing untoward happens" (Goodhart 2000:14-15).

I finanspolitikken kan man tenke seg en teoretisk skala fra ekspansiv til kontraktiv. En styringssvikt på finanspolitikkområdet vil være å føre en ekspansiv finanspolitikk i en boomperiode. Dette vil utgjøre en prosyklisk politikk, det vil si at den forsterker boomen som allerede er i gang. Samtidig vil en slik politikk utgjøre en tapt sjanse til å spare til en fremtidig nedgangsperiode (NOU 2011). En mellom-verdi vil være en nøytral finanspolitikk. En kontraktiv finanspolitikk vil utgjøre en kontrasyklisk politikk. En slik politikk vil ideelt sett dempe presset på økonomien, og føre til at myndighetene har større finanspolitisk handlingsrom til en fremtidig nedgangsperiode (Midthjell 2010:42). Dette kunne gjort at kostnadene av krisen hadde blitt mindre, og at staten hadde hatt midler til å rekapitalisere bankene i tilfelle en bankkrise. Tidligere studier har målt effekten av finanspolitikken i Irland, ved hjelp av HERMES-modellen. Jeg vil benytte meg av disse studiene for å vurdere finanspolitikken.

I skattepolitikken kan man tenke seg en teoretisk skala fra en svak til en hard skattepolitikk. Her kaller jeg et system som gir insentiver til å investere i bolig en svak skattepolitikk. En styringssvikt i boligbeskatningen vil være en svak skattepolitikk i en boligboom. En slik politikk vil gjøre at flere vil investere i bolig. Et skattesystem som inneholder generøse insentiver til boligeierskap, vil i konteksten av en boligboom føre til økt investering i bolig, og økte boligpriser (NOU 2011). Myndighetene kan også gi insentiver til boligbygging gjennom å gi skattefradrag til bygging av bolig. En mellomverdi vil være en nøytral skattepolitikk, som hverken oppfordrer til investering i bolig eller fraråder. Den kontrasykliske motpolen vil være en hard skattepolitikk, eller et skattesystem som fraråder investering i bolig. I en slik skattepolitikk ville skattestrukturen brukes bevisst mot-syklisk, ved å skatte sektoren hvor boomen pågår høyere (Goodhart, Hofman og Segoviano 2004:599; Van den Noord 2005:30). Dette kan føre til at det blir investert mindre i sektoren, og dermed at boomen blir mindre.

I figuren under har jeg oppsummert de tenkte verdiene på de tre politikkområdene. Den samlede politiske styringen vil være en konsekvens av verdiene på de tre politikkområdene. Verdiene under «prosyklisk» er de minst optimale verdiene i en boom-periode, ettersom de forsterker boomen i finanspolitikken og skattepolitikken, eller lar bankenes utlån virke prosyklisk i reguleringen. Verdiene under «kontrasyklisk» vil dempe en boom-periode i størst grad. Det er nødvendigvis ikke behov for en kontrasyklisk politikk på alle politikkområder, for å hindre en boomperiode fra å utvikle seg til en krise: selv om et politikkområde, for eksempel skattepolitikken, fungerer prosyklisk, kan dette veies opp av en kontrasyklisk regulering og finanspolitikk. En politisk styringssvikt vil utgjøre en kombinasjon av verdier som ikke er nok til å kontrollere boomen fra å utvikle seg til en krise.

Figur 2. Avhengig variabel - politisk styring i boomperioder

	Prosyklisk	Nøytral	Kontrasyklisk
Regulering	<i>Selvregulering</i>	<i>Mild regulering</i>	<i>Preventiv regulering</i>
	Mangel på inngrep	Moderate inngrep	Sterke inngrep
	Bankene regulerer eget utlån	Overtramp av reglene møtes med sanksjoner	Overtramp av reglene møtes med sanksjoner
	Muntlige eller skriftlige advarsler uten oppfølging	Symbolske endringer i kapitalkrav	Kontrasykliske kapitalkrav
	Bankene forsterker boomen	Svekker boomen svakt	Svekker boomen sterkt
Finanspolitikk	<i>Ekspansiv finanspolitikk</i>	<i>Nøytral finanspolitikk</i>	<i>Kontraktiv finanspolitikk</i>
	Økte utgifter	Uforandrede utgifter	Lavere utgifter
	Lavere skattenivå	Uforandret skattenivå	Høyere skattenivå
	Minsker fremtidig handlingsrom	Nøytral effekt på handlingsrom	Øker fremtidig handlingsrom
	Forsterker boomen	Nøytral effekt	Svekker boomen
Skattepolitikk	<i>Svak skattepolitikk</i>	<i>Nøytral skattepolitikk</i>	<i>Hard skattepolitikk</i>
	Skattefradrag for boliginvesteringer	Fravær av skattefradrag for boliginvesteringer	Fravær av skattefradrag for boliginvesteringer
	Ingen boligskatt	Ingen boligskatt	Boligskatt
	Forsterker boomen	Nøytral effekt	Svekker boomen

2.3 Teoretiske perspektiver på politiske beslutninger: institusjoner, interesser og ideer

Hvorfor fører ikke myndigheter en politikk som virker dempende, i en klassisk boom-periode som historisk sett har ledet til krise? Både Kindleberger (1996) og Galbraith's (1993) teorier beskriver den generelle stemningen som preger et samfunn i en boble, fra kollektiv eufori og mani i boomfasen til kollektiv panikk i bustfasen. Myndighetenes rolle sees dermed som ekstern, eller som en del av den generelle stemningen i et samfunn. Myndighetene blir først synlig *etter* at krisen har truffet, når den kommer inn som en «lender of last resort». Rogoff og Reinhart (2009:15-16) forklarer den samme stemningen i boligbobler og andre lignende forløp til finanskriser som en falsk tro på at «*this time is different*». Med dette mener de en sterk tro på at finanskriser er noe som skjer med andre personer, i andre land og i andre tidsperioder. Kriser av denne typen skjer ikke med oss selv her og nå, fordi vi gjør ting bedre, er smartere, og har lært fra våre feil. Disse teoriene om euforien som preger en boom er et svært godt utgangspunkt, men det

er stort rom for å fylle inn disse analysene ved å se nærmere på hvorfor myndighetene, som har ansvaret for økonomisk stabilitet i en nasjon, ikke ser denne prosessen for hva den er, og griper inn. Som jeg viste i forrige avsnitt, kan myndighetene potensielt sett dempe svingningene i en boom-periode gjennom å bruke de ulike politikkområdene kontrasyklisk. Hva kan så forklare at myndigheter ofte ikke bruker disse politikkområdene til å dempe boom-perioder?

Som er tilfelle med mange andre politiske fenomener, vil det være grunn til å anta myndighetenes handlinger kan forklares av et samspill av flere faktorer. I IPØ er det vanlig å gjøre et skille mellom tre forskjellige perspektiver man kan analysere politiske eller økonomiske beslutninger ut fra: *ideer, interesser, og institusjoner* (Hall 1997:175-176). Disse tre faktorene inngår ofte indirekte i svært mange analyser, og forskere innen IPØ tar ofte for seg en eller flere av disse (Claes og Tranøy 1999:7).⁶ Hall (1997:189) påpeker at det er mulig å integrere de tre perspektivene i en helhetlig analyse, så lenge kausalkjeden man søker å forklare er klar, og analysen fokuserer på spesifikke deler av kjeden. I denne oppgaven er kausalkjeden med en låne- og boligboom og påfølgende kollaps relativt klar, og det fokuseres spesifikt på myndighetenes rolle i boom-fasen.

Denne tredelingen passer også godt med teori som spesifikt tar opp myndighetenes atferd i boomperioder. Jeg vil bruke denne inndelingen som et utgangspunkt for å forklare myndighetenes handlinger i Irland i forhold til bank og boligmarkedet: institusjoner kan defineres som de regler på nasjonalt- og europeisk nivå som begrenset myndighetenes handlingsrom; ideer defineres som rådende tankene som satt begrensninger på situasjonsforståelsen og hva slags politiske valg man så som realistiske; og interesser kan betegnes som ytre aktørers innflytelse på de politiske prosessene (Claes og Tranøy 1999:7). Disse tre perspektivene dekker ikke alle årsaker til politisk handling, men de tar for seg svært viktige faktorer. Jeg vil i underavsnittene som følger utlede uavhengige variable ut i fra de teoretiske perspektivene. Jeg vil etablere hvordan hvert perspektiv kan forklare politiske beslutninger på de tre politikkområdene, og knytte hypoteser til den tenkte sammenheng. Samlet sett vil jeg utlede 8 hypoteser. Jeg vil understreke at denne studien ikke er teori-testende. Hypotesene brukes her som stiliserte forventinger ut fra de tre ulike perspektivene, som fungerer som utgangspunkt for tolkning.

2.3.1 Institusjonelle begrensninger og handlingsrom for politisk styring

I *institusjonelle teorier* om politiske beslutninger, ligger fokuset på strukturene i den politiske økonomien, og denne strukturens sammenheng med den politiske styringen. Det institusjonelle

⁶ Se f.eks. Solberg og Vik (2011) for en ide-basert tilnærming til finanskrisen på Island.

perspektivet kan sies å stå i en mellomposisjon mellom det interesse-baserte og det ide-baserte perspektivet (Hall 1997:180,189). Institusjonell teori kommer i mange varianter, men i denne oppgaven vil jeg basere meg på en versjon basert på rasjonelle valg. Her legges det vekt på formelle regler som begrenser individer eller organisasjoners atferd. De institusjonelle strukturene i et miljø setter dermed grenser for handlingsrommet til en organisasjon eller et individ. Andre former for ny-institusjonell teori er for eksempel historisk institusjonell teori eller sosiologisk institusjonell teori (Hall og Taylor 1996:937).⁷ Begge disse variantene av institusjonell teori beveger seg over i grensene av hva jeg i denne oppgaven vil kalle ideer og interesser. For å skape et klart teoretisk skille mellom institusjoner og ideer, og institusjoner og interesser, vil jeg ta utgangspunkt i institusjoner som formelle regler som setter begrensninger på handling.

Institusjoner er viktige for denne oppgavens spørsmål i den grad de var mistilpassede til situasjonen, og dermed begrenset handling på måter som førte til sub-optimal politiske beslutninger. Med utgangspunkt i institusjoner som formelle, begrensende regler, må man kunne ha et teoretisk utgangspunkt som kobler institusjonelle begrensninger til sub-optimale politiske beslutninger. Dette kan gjøres gjennom å knytte teorien til en teori rundt institusjonell endring. Denne kan deles opp i to forskjellige hovedsyn. Et syn kan oppsummeres med at institusjonell endring skjer hurtig eller øyeblikkelig, ettersom de økonomiske omgivelsene endrer seg. Det alternative synet, som en teori om mislykket politisk styring nødvendigvis må være basert på, kan sies å være det motsatte; at institusjonell endring skjer sakte, at endringen ofte kan være ute av takt med de økonomiske omgivelsene de er ment å regulere, og at reglene som er ment å være tilpasset de nye økonomiske omgivelsene kan være uegnet i forhold til disse (Tranøy 2000:62). Som March og Olsen påpeker: "There is no guarantee that the development of identities and institutions will instantaneously reflect functional imperatives or demands for change" (sitert i Tranøy 2000:62). Det ville vært deterministisk å anta at institusjonelle faktorer utgjør hele forklaringen på noen av de politiske områdene. Tanken her er å utlede forventninger om begrensninger institusjonelle faktorer hadde på de ulike politikkområdene. Jeg vil kort gå igjennom hvilke begrensninger man kan forvente på de ulike politikkområdene.

I reguleringspolitikken vil jeg anta at institusjonelle tregheter gjorde handlingsrommet for lite. Jeg vil her tenke meg at det fantes to typer begrensninger. For det første at de regulerende myndighetene hadde begrensede virkemidler for å intervenere i finansmarkedene. Man kan tenke

⁷ Disse to synene utvider begrepet institusjoner på hver sin måte. Sosiologisk institusjonell teori utvider begrepet til å omfatte kognitive eller uformelle regler og normer som aktører i en organisasjon eller i et samfunn har til felles. Historisk institusjonell teori, på den annen side, utvider begrepet til å omfatte hvordan strukturen på samfunnet favoriserer noen interessegrupper over andre (Hall og Taylor 1996:937)

seg at reguleringsmyndighetenes virkemidler var tilpasset situasjonen før Irland ble medlem av euroen, og at de ikke hadde regulatoriske virkemidler for å takle utlånsveksten til de irske bankene. For det andre kan det tenkes at europeisk lovgivning kan ha begrenset reguleringen. Dette antas å skyldes at EU har promotert finansiell integrasjon, samtidig som de ikke har oppdatert regelverket for finansregulering for å tilpasse reguleringen til den nye konteksten. Dette har man sett i andre tilfeller, for eksempel de islandske bankene i Storbritannia. Det britiske finanstilsynet hadde begrensede muligheter til å regulere de islandske bankene på grunn av prinsippet om «home country control», som vil si at finansinstitusjoner kun reguleres fra hjemlandet (Tranøy 2011:278). Jeg vil kalle både den nasjonale begrensningen og problemer med asymmetrisk EU-lovgivning begrensninger på virkemidler. Forventningen om at begrensninger på virkemidler kan forklare reguleringspolitikken stiliseres gjennom følgende hypotese:

Hypotese I: Nasjonale eller overnasjonale begrensninger på virkemidler kan forklare mangelen på preventive regulerings tiltak.

I finanspolitikken vil jeg anta at institusjonell treghet gjorde at handlingsrommet til å føre en prosyklisk finanspolitikk var for stort. Studier av årsakene til en prosyklisk finanspolitikk vektlegger ofte mangel på institusjoner som demper det politiske presset på finanspolitikken. I det irske tilfellet kan man tenke seg en mangel på slike begrensninger på to nivåer. For det første kan det tenkes at vekst og stabilitetspakten som fulgte ØMU ikke i tilstrekkelig grad fungerte som en demper på finanspolitikken. Dette har vært tilfelle i flere sør-europeiske land i perioden før krisen. For det andre kan det tenkes at man på nasjonalt nivå ikke hadde godt utviklede institusjoner for å dempe det politiske presset på finanspolitikken. Det finnes to hovedtyper av institusjonelle begrensninger på finanspolitikken. Den ene er finanspolitiske regler. Finanspolitiske regler av forskjellig sort har vært utbredt i mange OECD-land, og disse utgjør forsøk på å dempe det politiske presset på finanspolitikken. I Norge har vi for eksempel handlingsregelen, som skal hindre politikerne i å bruke for mye av oljepengene. Den andre formen for begrensning er finanspolitiske råd (Wyplosz 2005:64). I mange land har man finanspolitiske råd som assisterer i budsjettprosessen, og som veileder regjeringen i forhold til effektene av det årlige budsjettet (Calmfors 2011). Antakelsen her er at den irske budsjettprosessen var preget av manglene institusjonelle begrensninger på finanspolitikken:

Hypotese II: Mangel på institusjonelle begrensninger rundt budsjettprosessen kan forklare det store finanspolitiske handlingsrommet, og kan derfor være en delforklaring på den prosykliske finanspolitikken.

I skattepolitikken vil jeg anta at det ikke har vært store institusjonelle begrensninger på fjerning av skatteinsentivene for boligbygging. Det kan være at det ligger enkelte begrensninger på handling dersom insentivene var på plass før boomen fra år 2000. Det kan for eksempel tenkes at det var tidsbegrensninger knyttet til enkelte av skattene. Endring av skatter preges av institusjonell treghet, men i de fleste tilfeller er det interessene som ligger bak som forklarer denne tregheten (Tranøy 2000:188). Jeg vil komme tilbake til dette synet på skattesystemet i interesse-delen. Her utleder jeg en forsiktig hypotese som tar for seg institusjonelle begrensninger i smal forstand:

Hypotese III: institusjonelle begrensninger på endringer i skattepolitikken har ført til at man ikke har fjernet boligbeskatningen.

For å undersøke hypotese I, II og III vil jeg ta utgangspunkt i eksisterende litteratur som har tatt opp regelverket. Jeg vil også ta i bruk regelverket i enkelte tilfeller for å underbygge påstandene.

2.3.2 Interesser, ytre press og politisk styring

Innen *interessebaserte teorier* sees politiske utfall som et resultat av tautrekking mellom forskjellige interessegrupper, hvor staten opptre som en nøytral mellommann (Hall 1997:177-178). Et annet samlebegrep for denne typen teori er pluralisme-teori. Robert Dahl (1961:5) beskriver tenkemåten i interessebasert teori på følgende måte: ”[m]ost of the actions of government can be explained...as the result of struggles among groups of individuals with differing interests and varying resources of influence”. Interesseperspektivet kan tolkes både i bred og snever forstand. I snever forstand kan interesser tolkes som organisasjoner med klare strukturer og mål, som næringslivsorganisasjoner og frivillige organisasjoner. I bred forstand fokuserer interesseperspektivet på sosiale kløfter som definerer grupper med samlede interesser, og motstridende interesser med andre grupper (Murphy 2010:328). Fra dette utgangspunktet vil det være relevant å trekke inn både velgere og næringslivsaktører som interesser i politiske prosesser, som kan ha påvirket politikere og byråkraters beslutninger. Jeg vil i denne oppgaven benytte meg av den brede definisjonen, for å kunne inkludere alle typer press på den politiske prosessen.

Interesser er viktige i forhold til denne oppgavens forskningsspørsmål i den grad de påvirket politikken på de ulike politikkområdene i retning av sub-optimale politiske beslutninger. Det er grunnlag for å anta dette fordi interesser ofte gjelder politikk på enkeltområder, og ikke tanker om den helhetlige politikken. På myndighetssiden av ligningen kan man anta at byråkrater og politikere på den ene eller andre måten har interesse av å imøtekomme interessegruppene, som kan gjøre at de prioriterer interessenes sak over den helhetlige politikken (Wade 2009:5). Det vil

være grunn til å tro at ulike interesser har innflytelse på de forskjellige politikkområdene, det vil si at interessegrupper vil ha stor innflytelse på noen områder, mens velgere vil ha stor innflytelse på andre. Jeg vil gå igjennom hva man kan forvente på hvert politikkområde. Formålet er å teoretisere hvilke interesser som kan ha presset politikken i sub-optimal retning på de tre områdene.

For finansreguleringen kan man forvente at næringslivsinteresser har større innflytelse enn velgergrupper. Dette fordi de delene av staten som er ansvarlige for regulering (som oftest en sentralbank og/eller et finanstilsyn) er relativt autonome i forhold til parlamentet og regjeringen, og fordi reguleringssaker ofte gjelder smale faglige tema, som samfunnet som helhet vil ha liten kunnskap og lav interesse for. Næringslivsinteresser har på den annen side en betydelig interesse, og mye kunnskap på sitt felt. Dette gjelder spesielt i regulering av finans, hvor fagtermene og tema er kompliserte og vanskelig å sette seg inn i (Tranøy og Hjertaker 2010:8-9). Dersom finansinstitusjoner er overoptimistiske i boom-faser, kan man tenke seg at disse vil *se det i sin interesse* å hindre preventiv regulering. Dette hviler på en antakelse av at de fokuserer på sin kortsiktige interesse av å ekspandere, på bekostning av den langsiktige interessen av å være stabile. Dersom de skal få gjennomslag for denne interessen krever dette imidlertid politisk makt, det vil si at de er i stand til å påvirke reguleringsprosessen. Det er grunn til å anta at økonomisk mektige banker har ressurser som gjør at de kan koordinere sine interesser gjennom felles bransjeorganisasjoner, eller lobbe på egenhånd. Tidligere studier har vist at press fra finanssektoren har hindret reguleringsmyndighetene fra å gjennomføre preventive regulerings tiltak. Johnson og Kwak (2010) har påvist denne sammenhengen forut for krisen i USA (Johnson og Kwak 2010:36-59). Flere studier har også vist denne sammenhengen i de Øst-asiatiske landene forut for krisen i 1997, og det virker som Island er et eksempel på det samme fenomenet (Krugman 2009a; Tranøy 2011). Ut fra dette vil jeg forvente det følgende:

Hypotese IV: reguleringsmyndighetenes mangel på preventive regulerings tiltak kan forklares ut fra press fra finansnæringen mot å regulere preventivt

Finanspolitikken påvirkes av press fra mange forskjellige interesser, men tidligere studier har vektlagt velgerkanalen som særlig viktig. Politikeres interesse av å bli valgt eller gjenvalgt har ofte blitt trukket frem som en sentral faktor for å forklare en prosyklisk finanspolitikk (Blais og Nadeau 1992). Mangel på selvbeherskelse fra politikere i finanspolitikken, kan føre til at myndighetene fører en for ekspansiv finanspolitikk. Dette hviler på en forutsetning om at velgere ønsker større grad av velferdsgoder, og/eller et lavere skattenivå generelt. Dersom man tar utgangspunkt i at det er en generell optimisme i samfunnet i en boom-periode som det Irland har

opplevd, kan man også tenke seg at politikere vil tilpasse seg denne optimismen, og love mer enn de i utgangspunktet burde, i sin egeninteresse av å bli valgt. Dette trenger ikke nødvendigvis å hvile på en snever egeninteresse. I atferds-økonomien har det blitt pekt på at politikere har tendenser til å være overoptimistiske med tanke på troen på fremtidig vekst. Det som er viktig er at optimismen, eller egeninteressen til politikere skaper et «deficit bias» (Calmfors 2011:7-10).

Hypotese V: Den prosykliske finanspolitikken er en konsekvens av press fra velgerne om økte utgifter og lavere skatter, og politikeres interesse av gjenvalg.

Som jeg nevnte i den institusjonelle delen, er skattepolitikken et område som preges av treghet fordi forskjellige grupper har interesser av å opprettholde forskjellige fordeler (Tranøy 2000:188). Hvem som har interesser og vil presse på for å opprettholde disse, avhenger av hvordan skattesystemet er utformet. Dette synet på skattepolitikken henger sammen med et institusjonelt syn ettersom interessene ikke ventes å oppstå før etter at de fordelaktige skattene er på plass. Jeg antar at de gruppene som tjener på eksisterende skattefradrag, eller andre fordelaktige skatter som er på plass for bolig, vil utøve press på myndighetene for å opprettholde disse. I dette tilfellet, hvor jeg kun ser på skatteinsentivene for boligbygging, vil jeg anta at eiendomsutviklere vil ha interesse av å opprettholde skatteinsentivene, ettersom disse har hatt størst økonomisk gevinst av insentivene. Jeg forventer derfor et press fra eiendomsutviklere på regjeringen.

Hypotese VI: Opprettholdelse av skatteinsentiver for boligbygging skyldes at eiendomsutviklere har øvet press på regjeringen.

For å måle de tre interesse-hypotesene vil jeg støtte meg på sekundærlitteratur. Jeg vil komme nærmere tilbake til operasjonaliseringer i metodekapittelet.

2.3.3 Ideer, selektiv læring og politisk styring

I ide-baserte teorier om politiske beslutninger vektlegges betydningen av politiske eller økonomiske ideer på myndigheters politiske valg (Hall 1997). John Maynard Keynes har ofte blitt forbundet med dette perspektivet. I *The General Theory* skrev han at:

“The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood... I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas” (Keynes 1935:383).

Som indikert i Keynes sitat, kan ide-perspektivet sies å stå i kontrast til fokuset på interesser og vektleggingen av makt. Ved å se på ideene som påvirker myndigheters atferd, åpner man opp for

interne forklaringsfaktorer, i kontrast til interesse-perspektivets fokus på ytre press. Dette perspektivet ligger på denne måten nærme det som kalles *statist theory*, hvor staten sees som en autonom beslutningstaker (Hall 1993:275).

Ideer er viktige i utformingen av økonomisk politikk, fordi de er sentrale for forståelsen av hva som foregår i økonomien. Samspillet mellom ulike faktorer i økonomien er i realiteten så komplekst at vi må benytte oss av simplifisering for å fange opp de essensielle faktorene, og en grad av abstraksjon fra virkeligheten er nødvendig for å få orden i mengden av informasjon. Ideer om hvordan økonomien fungerer er dermed svært viktige for å hankses med en komplisert og lite ryddig virkelighet (Stilwell 2006:54-55). Samtidig vil noen ideer dominere til en hver tid. I følge Hall (1993) fattes politiske beslutninger innenfor et rådende sett med ideer og standarder som er forståelig og troverdig for beslutningstakerne – dette kaller han et *rådende politisk paradigme*. Et rådende politisk paradigme kan sees som de ideene som dominerer et politisk styre som helhet, eller som dominerer spesifikke politikkområder. Politikere og byråkrater som former politikken arbeider i et kognitivt rammeverk som spesifiserer målene med politikken, de politiske verktøyene som kan brukes for å nå målene, og forståelsen av problemene i seg selv. Det rådende paradigmet er forankret i selve måten politikere og byråkrater kommuniserer med hverandre på, og det har så stor innflytelse nettopp fordi så mye av det tas for gitt (Hall 1993:279).

Dominerende ideer er viktige for denne oppgavens forskningsspørsmål i den grad de fører til at man overser sentrale problemer i den politiske prosessen, og dermed får en sub-optimal politisk styring. Et økonomisk paradigme på et gitt politikkområde, kan ikke forklare alt innenfor dette området, og enkelte hendelser eller fenomener vil til en hver tid være utenfor teoriens rekkevidde. Disse hendelsene sees ofte som anormaliteter eller avvik, og de kjennetegnes ved at de ikke er komplett forståelige ut i fra paradigmet (Hall 1993:279-280). Ut i fra det virkelighetssynet man har overfor det tema man vil analysere, ser man enkelte problemer som viktige å fokusere på, mens andre problemer oversees eller sees som mindre viktige. Tranøy (2000:75-76) beskriver dette godt ved å bruke begrepet *selektiv læring*, som bygger på Hall (1993). Selektiv læring er nettopp denne prosessen, hvor man fra et teoretisk utgangspunkt registrerer og fokuserer på enkelte problemer, mens man oppfatter andre problemer som anormaliteter. Selektiv læring blir et problem når de problemene man overser viser seg å bli sentrale for den politiske styringen. På samme måte som formelle regler, kan rådende ideer fungere som begrensninger på handling, selv om denne formen for begrensning i hovedsak er kognitiv (Hall 1993:290). Fra et slikt perspektiv antar man ikke at politikere og byråkrater vil være «låst» til et politisk paradigme. Dette perspektivet åpner for at politikere og byråkrater har evne til å lære underveis. Etter hvert som

anomaliteter og problemer med virkelighetsoppfatningen bygges opp, kan politikere og byråkrater endre oppfatning om hva de ser som sentrale problemer og løsninger. Et problem er fortsatt at denne læringen kan skje tregt, fordi den er avhengig av negative hendelser for at endringen skal skje (Hall 1993:279-280).

Nyklassisk økonomi har utgjort den dominerende ideretningen for økonomifaget som helhet siden slutten av 1970-tallet, og har med det vært basisen for faglige råd om økonomisk politikk. Generelt har hovedkritikken mot denne økonomiske retningen vært et fokus på likevekt, og en neglisjering av tema relatert til økonomisk ustabilitet (Stilwell 2006). Om denne neglisjeringen skyldes nyklassisk økonomi i seg selv, eller de historiske omstendighetene hvor paradigmet ble dominerende, er et åpent spørsmål. Enkelte økonomer mener at de abstrakte modellene i nyklassisk økonomi ikke kan modellere økonomisk ustabilitet (Minsky 1982:5). Det kan også være at det manglende fokuset på finansiell stabilitet er historisk betinget. På 1970-tallet var hovedproblemet inflasjon, og dette har også vært hovedfokuset i nyklassisk økonomi (Vaciago 2009:313-316). Uavhengig av årsak er kritikken at de makroøkonomiske modellene som har blitt brukt for å modellere økonomien i de siste 30 årene ikke har trukket finanssektoren inn i modellen i særlig stor grad (Keen 2009). Jeg vil teoretisere hvordan de dominerende ideene innen økonomifaget påvirket styringen på de tre politikkområdene.

Spesielt har kritikken av nyklassisk økonomi vært rettet mot ideene som dominerte reguleringen i forkant av krisen. Disse ideene kan sees som en utstrekning av nyklassisk økonomisk teori på finansfeltet (Tranøy 2009:113-115). Ideene har blitt kritisert i ettertid av finanskrisen for at de oppfordret til en selvreguleringspolitikk (Reinert 2009, Krugman 2009b). Det samme har blitt poengtert i ulike prestisjetunge policyrapporter, av for eksempel det britiske finanstilsynet (FSA 2009:39). Ideen de kritiserer er en ide om effektive og rasjonelle finansmarkeder, uttrykket i sin klareste form i tesen om effektive finansmarkeder, eller *the efficient market hypothesis (EMH)*. Denne tesen har i følge atferds-økonomen Robert Shiller (2005:177) vært den ledende intellektuelle basisen for argumenter mot eksistensen av bobler i økonomien. EMH har sitt utspring i en artikkel av Eugene Fama (1965) om effektive finansmarkeder, og den fikk sitt gjennombrudd på slutten av 1970-tallet og starten av 1980-tallet (Crotty 2009). Den går kort fortalt ut på at alle finansielle priser presist reflekterer all offentlig publisert informasjon til alle tider, og videre at finansielle aktiva derfor alltid er riktig priset gitt den offentlige informasjonen tilgjengelig for alle. I følge EMH kan det i noen situasjoner se ut til at priser er for høye, men denne tilsynelatende overprisingen må være en illusjon (Shiller 2005:177). Ettersom teorien baserer seg på antagelsen om at finansmarkeder er rasjonelle og effektivt prosesserer informasjon, og fordi individuelle

investorer i svært liten grad kan slå markedet, er det ikke rom for profitabel spekulasjon som kan føre til bobler. Et nøkkelpoeng er at dersom finansielle markeder forskyves, vil de automatisk korrigere seg selv. Fra denne teoriens perspektiv sees bobler som ikke-eksisterende, eller som en anormalitet som vanskelig kan forklares (Porter 2001:141-142).

Få vil være enig i at denne ideen gir en presis beskrivelse av virkeligheten. Likevel har den vært dominerende, ettersom mange mener den har utgjort en tilnærmet beskrivelse av virkeligheten (Tranøy 2009:113-114). Dersom tesen om effektive markeder tas på alvor, vil den ha stor betydning for utformingen av politikk. I henhold til tesen bør myndighetene utvise tilbakeholdenhet i sine politiske ambisjoner, siden myndighetene ikke har et bedre informasjonsgrunnlag enn det store antall uavhengige og velinformerte aktører som bestemmer markedsprisene (NOU 2011:135). Tesen har kommet i både en sterk og en svak versjon. Den sterke versjonen sier at markedspriser alltid er rett priset, og at det ikke eksisterer bobler. Den versjonen impliserer at det ikke vil være behov for statlige inngrep i finanssektoren. Denne har i følge Johnson og Kwak (2010:69) vært dominerende i USA i tiårene før finanskrisen. En litt mildere tolkning av tesen er at bobler i økonomien kun i enkelte tilfeller eksisterer, men at de er svært vanskelig å identifisere. I tillegg kan en intervensjon i markedet skape ustabilitet i seg selv. De politiske konsekvensene blir at man ikke aktivt vil bruke politiske virkemidler for å dempe utviklingen av boblen, men heller rydde opp etter at boblen har sprukket (Abolafia 2010:93). Felles for de to versjonene er at de impliserer en statlig politikk nær selvregulering i forhold til drastiske prisstigninger og bobletendenser i en boom-fase. Dersom en svak eller sterk versjon av EMH var dominerende innad i de regulerende myndighetene, kan dette ha ført til at de førte en politikk nær selvregulering. Dette vil jeg konkretisere gjennom følgende hypotese:

Hypotese VII: Reguleringsmyndighetene førte en politikk nær selvregulering på bakgrunn av en ide om et effektivt og selvregulerende finansmarked.

I finanspolitikken og skattepolitikken hadde regjeringen hovedansvar, og for å spore ideene må man derfor se på de faglige rådene fra organisasjonene med ansvar for råd om økonomisk politikk. I forhold til disse to politikkområdene er bildet imidlertid mer uklart. Man har ikke hatt en tilsvarende kritikk av ideene som dominerte finanspolitikken i perioden fra slutten av 1970-tallet. En konsensus som synes å ha bygget seg opp i økonomisk tenkning siden 1980-tallet, er at finanspolitikken ikke er godt egnet til makroøkonomisk finstyring, av forskjellige grunner: tregheter i designet og implementeringen av finanspolitikk impliserte at finanspolitikken kom til å komme for sent, og frykten for at finanspolitikken kom til å begrenses av politiske faktorer var også stor. Pengepolitikken har heller blitt sett på som det mest egnede virkemiddelet for

makroøkonomisk styring. Konsensusen om denne politikkinndelingen har ofte vilt på den relativt stabile inflasjonen siden 1980-tallet, og er blitt kalt «the great moderation». Det har vært en konsensus mot å føre en mot-syklisk politikk i nedgangstider, men det har imidlertid ikke vært noen helt klar enighet rundt hvordan myndighetene skal bruke finanspolitikken i oppgangstider (Blanchard, Dell’Ariccia, Mauro 2009: 202-203). Bruken av skatteinsentiver for boligbygging virker å være et spesielt irsk fenomen, og derfor er det vanskelig å si noe helt sikkert om nyklassisk økonomi og disse. I utgangspunktet er det derfor ikke grunnlag for helt klare forventninger til de økonomi-faglige råd som ble gitt av finansdepartementet, sentralbanken og finanstilsynet om disse to politikkområdene.

Man kan imidlertid tenke seg at det manglende fokuset på finansiell ustabilitet i nyklassiske modeller har hatt en indirekte effekt på den politiske styringen på disse to politikkområdene. Svært mange økonomer har argumentert for at nyklassisk økonomisk teori som helhet har hatt en blindside mot finansiell ustabilitet. Man har i større grad fokusert på inflasjon, som var hovedproblemet på 1970-tallet (Vaciago 2009:313-316). Denne hypotesen springer i stor grad ut fra nyklassisk økonomis mangel på *intellektuell beredskap* mot problemer med finansiell ustabilitet. Jeg vil undersøke om de faglige rådene som ble gitt til regjeringen om finanspolitikk var informert av en urolighet for finansiell ustabilitet, eller om rådene vektla andre problemer i større grad. Dersom regjeringen ikke mottok råd om de underliggende risikoene i bank og boligmarkedene, kan dette tenkes å ha påvirket styringen på finans- og skatteområdet. Min hypotese er at rådene som ble gitt ikke vektla finansiell ustabilitet:

Hypotese VIII: Regjeringen var ikke klar over virkningen av skattepolitikken/finanspolitikken de førte, ettersom de faglige rådene de mottok ikke vektla finansiell ustabilitet.

For å finne ut om ideene har hatt en påvirkning på offentlig politikk bruker jeg flere kilder. Jeg vil bruke policy-rapporter som har oppsummert tidligere politikk i etterkant av krisen, samt den generelle sekundærlitteratur om krisen, for å finne igjen ideene. Jeg vil i tillegg forvente å finne igjen ideenes tankegang i policy-dokumenter og taler av de ansvarlige myndighetene. Jeg vil komme nærmere tilbake til operasjonaliseringer i neste kapittel.

3 Metodisk tilnærming

I dette kapittelet vil jeg diskutere de metodologiske tilnærmingene og utfordringene i oppgaven. I 3.1 argumenterer jeg for valg av casestudie som forskningsdesign. I 3.2 vil jeg gå gjennom operasjonaliseringer av uavhengige variable, og vurderinger som er gjort for å sikre at den indre validiteten og begrepsvaliditeten er høy. I 3.3. definerer jeg populasjonen av fenomenet jeg ser på, og drøfter mulighetene for generalisering med utgangspunkt i en case. Jeg argumenterer for at flere av kausalmekanismene jeg analyserer kan ha overføringsverdi til andre case. I 3.4 begrunner jeg valget av Irland som case. Jeg vektlegger særlig styringssvikten i Irland som en ekstremcase. I 3.5 vurderer jeg metoden og kildene jeg har tatt i bruk for å rekonstruere hendelsesforløpet.

3.1 En casestudie av en politisk styringssvikt

Målet med studien er å utforske kausalmekanismene bak den politiske styringssvikten i Irland. Et del-mål er å belyse sentrale mekanismer bak svikter i politisk styring i boom-perioder generelt. For å nå disse målene har jeg valgt en case-studie, komplimentert av prosess-sporing som forskningsdesign. Studien isolerer den irske politiske styringen i boom-perioden fra 2000-2008 i tid, slik at fokuset blir på perioden hvor risikoen bygger seg opp (Gerring 2007:19). Jeg vil vektlegge tre grunner til at en casestudie er egnet for å nå oppgavens mål: (1) en casestudie er egnet for mitt mål om å avdekke kausalmekanismene som leder til et utfall; (2) å avdekke kausalmekanismer på det nivået jeg søker, krever en dybde i studie (3) studie av en politisk styringssvikt preges av «equifinality».

For det første er denne studiens fokus på kausalmekanismer, hvor case-studie har en fordel over større komparative studier (Gerring 2007:43). For det andre krever avdekkingen av kausalmekanismer på det nivået jeg søker en dybde i studie. Et mål ved oppgaven er å si noe konkret om motivasjonene, tenkemåten og begrensningene rundt den politiske styringen i boom-perioder. Det er begrensninger på hvor mange case man kan dekke, samtidig som man kan gi en virkelighetsnær forklaring på hvorfor myndighetene handlet som de gjorde. Dette er spesielt tilfelle ettersom jeg i realiteten har utført tre mindre casestudier, et for hvert politikkområde. Jeg vil argumentere for at vektleggingen av dybde har gitt en dypere innsikt rundt de sentrale aktørenes motivasjon og perspektiv, som jeg ville mistet dersom jeg skulle ha utvidet til flere case (Gerring 2007:48-50). Dybden i studie har gitt en fordel i nyanseringen av forklaringen. Flere av de spesifiserte hypotesene er utviklet i en prosess med empirien. Dette gjelder spesielt hypotese VI og VIII. I likhet med Gerring (2007:72), mener jeg at hypoteser ikke alltid kan utledes perfekt,

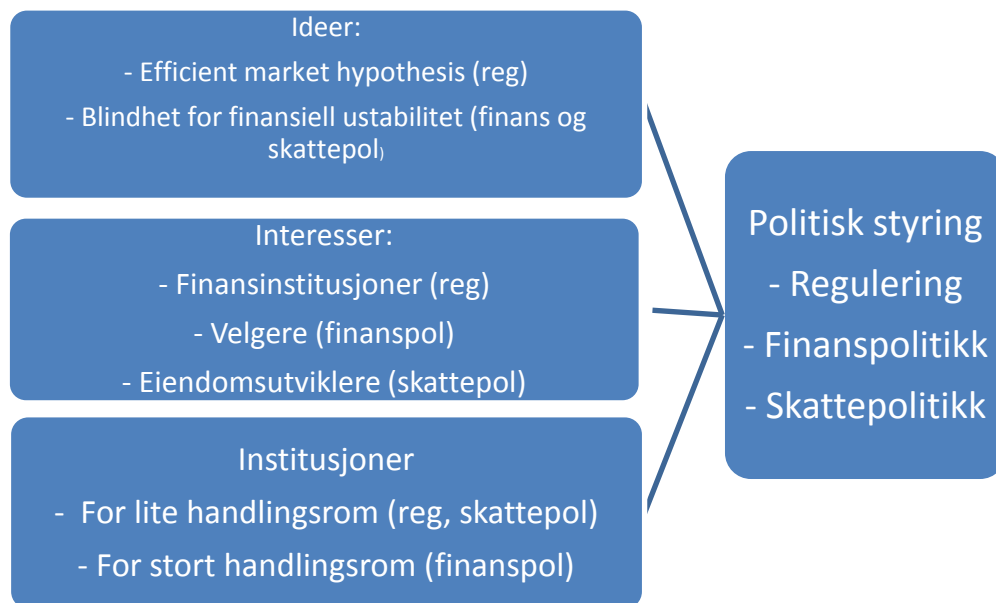
uten «the contaminating influence of the data». Hypotese VI og VIII kunne vanskelig ha blitt opprettet uten samspill med empirien, ettersom jeg ikke finner tidligere studier som påpeker nøyaktig disse sammenhengene. Samtidig reflekterer disse hypotesene det overordnede rammeverket jeg startet med, basert på interesser, institusjoner og ideer. Prosessen hvor man finner nytt og omtolker eksisterende materiale gir i følge Hellevik (2003:13,96) en dypere forståelse for fenomenet under studie.

For det tredje er en politisk styringssvikt av natur preget av det George og Bennett (2005:159) kaller «equifinality», det vil si at ulike kausalforløp kan lede til det samme utfallet. Her ser jeg på tre ulike politikkområder, og argumenterer for at det ikke nødvendigvis hadde forekommet en styringssvikt dersom et politikkområde hadde fungert prosyklisk. Den samme kompleksiteten kommer til syne i de uavhengige variablenes påvirkning på politikkområdene. Har de uavhengige variablene den samme effekten på avhengig variabel på alle politikkområder, eller har de forskjellig effekt? Det teoretiske rammeverket, og denne oppgavens argument, tilsier at de har ulik effekt. Eksempelvis forventer jeg at ideene har en direkte effekt på reguleringen, mens jeg bare forventer en indirekte effekt på finanspolitikken. En casestudie komplimentert av prosesssporing tvinger forskeren til å ta høyde for «equifinality», og dette er en fordel i studie av en kompleks prosess som en politisk styringssvikt (George og Bennett 2005:207).

3.2 Validitet i de kausale slutningene

Felles for de fordelene jeg vektla ovenfor er en vektlegging av den indre validiteten. Dette er case-studiens antatte styrke, ettersom man lettere kan etablere troverdigheten til et kausalt forhold ved å gå dypere inn i en case (Gerring, 2007:43). Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til å sikre den indre validiteten i forklaringsmodellen. Utfordringen ligger i å sikre at de operasjonaliserte variablene måler de relevante begrepene (begrepsvaliditet), og i størst mulig grad etablere at uavhengige variable påvirker avhengig variabel (indre validitet) (Lund 2002:106-108). Dette har jeg forsøkt å oppnå gjennom klart avgrensede operasjonaliseringer, og klart definerte kausalsammenhenger. Avhengig variabel er allerede operasjonalisert, og jeg har klarlagt hvordan hvert politikkområde tenkes å påvirke den økonomiske syklusen. Jeg vil gå igjennom utfordringer knyttet til de uavhengige variablene kort i denne delen.

Figur 3: forklaringsmodellen



Institusjoner – For å vurdere institusjonenes påvirkning på den politiske styringen, har jeg definert disse i smal forstand, som *formelle regler som setter begrensninger på handling*. Med dette mener jeg de begrensningene som lå i lovverket. Institusjonene tenkes å påvirke styringen ved å skape for lite eller for stort handlingsrom. En utfordring ved å analysere institusjoner på denne måten er at det kan være vanskelig å bestemme hvilke regler som skal vektlegges som viktige for den politiske styringen. I denne oppgaven har jeg fokusert på begrensninger som har blitt sett som utslagsgivende i tidligere case, og regler som har blitt sett som mistilpassede i etterkant av krisen. Det kan være at jeg dermed ikke får med meg alle begrensningene som var til stede på den politiske styringen. Jeg vil imidlertid anta at de viktigste begrensningene påpekes etter en krise. Jeg vil måle disse gjennom å se på handlingsrom for politisk styring på hvert politikkområde. Dersom regler har vært mistilpassede situasjonen, og gjort handlingsrommet for stort (finanspolitikken) eller for lite (reguleringen og skattepolitikken) vil dette styrke hypotesene. Dersom reglene ikke utgjorde den reelle begrensningen, vil hypotesene svekkes.

Interesser – For å vurdere hvor interessenes innflytelse på den politiske styringen, har jeg valgt en bred definisjon. I denne oppgaven vil det inkludere både *smale interessegrupper* og *velgere*. Jeg spesifiserte de viktigste interessene for hvert politikkområde, basert på tidligere studier. I operasjonaliseringen må velgergruppen sees separat fra de smale interessegruppene.

Interessegrupper - Jeg ser bankinteressene som en relativt homogen gruppe. Som nevnt i kapittel 2, har banker historisk sett vært overoptimistiske i boom-faser, og derfor antar jeg at de vil fokusere

på sin kortsiktige interesse av høy fortjeneste. Jeg antar at de har interesse av å hindre reguleringer som kan senke fortjenesten, og at de gjennom sin politiske makt vil søke å forhindre preventiv regulering. Disse antakelsene stemmer overens med tidligere studier av temaet (Johnson og Kwak 2010, Tranøy 2011). Eiendomsutviklere er en mindre homogen gruppe. Her har jeg satt merkelappen eiendomsutviklere på personer som utvikler eiendom, men de består i realiteten av flere bygg-relaterte grupper i tillegg til det som spesifikt kan kalles eiendomsutviklere. Likevel har gruppen felles interesser av å opprettholde skatteinsentivene, ettersom de i størst grad tjener på disse. Dermed kan det også tenkes at de har forsøkt å påvirke regjeringen til å opprettholde skatteinsentivene, enten gjennom individuell påvirkning, eller gjennom formelle interessegrupper.

Det er flere metodologiske utfordringer ved å studere interessegruppers påvirkning på politiske prosesser, spesielt at man ikke kan observere det man vil studere. Interessegruppers påvirkning er unndratt det offentlige søkelys, og dette byr på problemer i forhold til den indre validiteten (Dür 2008). En fordel ved det irske caset er at enkelte klare tilfeller av påvirkning har sett dagens lys gjennom rapporter og rettsaker etter krisen. I store deler av perioden har jeg imidlertid ikke kunnet støtte meg på dette. For å takle dette problemet har jeg i denne oppgaven lagt meg på et høyt abstraksjonsnivå i studiet av interesser, og benytter meg av indikatorer på politisk påvirkning. Johnson og Kwak (2010:90-93) viser til flere indikatorer på finanssektorens sterke påvirkning på reguleringen i USA i forløpet til krisen i 2008: (1) Hvorvidt sektoren som søker å påvirke har stor eller liten tilgang til beslutningsprosessen. Stor tilgang indikerer stor innflytelse, liten tilgang indikerer liten innflytelse. (2) Hvorvidt interessegruppene har kommet med signifikante pengebidrag til de de søker å påvirke. Store pengebidrag indikerer stor innflytelse, mens små eller ingen pengebidrag indikerer mindre innflytelse. (3) Hvorvidt sektoren interessegruppene representerer blir sett som strategisk viktig for økonomien. Strategisk viktighet indikerer stor innflytelse, mindre viktighet indikerer mindre innflytelse. (4) Hyppig jobb-bytte mellom interessegruppene og de med ansvar for politisk styring. Hyppig jobb-bytte mellom sektoren som forsøker å påvirke og de med ansvar for styringen av denne sektoren, indikerer det stor innflytelse. Lav grad av jobb-bytte indikerer mindre grad av innflytelse. Denne indikatoren vil være mest relevant i forhold til reguleringen, hvor dette har blitt trukket frem som et problem.

Dersom en eller flere av disse indikerer stor innflytelse vil jeg tolke det som mer sannsynlig at presset fra interessegruppene har hatt utslag på politikken. Dette vil styrke hypotesene. Dersom de indikerer liten innflytelse vil jeg tolke det som mindre sannsynlig at presset fra interessegruppene har hatt utslag på politikken. Dette vil svekke hypotesene. Det er enkelte problematiske aspekter ved bruken av indikatorer på studie av interesser. Selv om en eller flere av

disse indikatorene har vært til stede, vil det være vanskelig å si helt sikkert hvorvidt interessene utgjorde den reelle påvirkningen på policy-utfallet. Indikatorene er bare veiledende mål, som baserer seg på tolkning. Jeg er klar over at en handling kan tolkes på flere måter, og vil i analysedelen være klar rundt bruken av tolkning. Det viktigste er å rapportere om usikkerheten som er tilstede i et forskningsopplegg (Checkel 2007:11; King, Keohane og Verba 2004).

Velgerne – Velgere kan i mindre grad enn interessegrupper sees som en homogen gruppe. Jeg ser her på den dominerende velgerpreferansen, og hvorvidt denne har reflektert et ønske av høyere utgifter og lavere skattenivå. På den andre siden av ligningen er de politiske partiene, som jeg vil anta at tilpasser seg velgernes preferanser. Det er vanskelig å si om politikere eller velgerne er den førende part i dette forholdet. Uavhengig om det er velgernes eller politikernes interesse som følges, vil det imidlertid kunne ha en effekt på finanspolitikken, gjennom det jeg i teoridelen kalte et «deficit bias» (Calmfors 2011). I denne delen har jeg ikke hatt like klare indikatorer som i studien av interessegrupper. Jeg har basert meg på indikatorer som kan tenkes å være tegn på deficit bias gjennom velgerkanalen ut fra teorien: (1) Hvorvidt ordskifte i valgkampen i forløpet til valgene i 1997, 2002 og 2007 reflekterte en stor oppmerksomhet rundt finanspolitikken. Her vil jeg gjennom en kvalitativ vurdering undersøke hvorvidt det var stor oppmerksomhet rundt den prosykliske finanspolitikken. Jeg vil undersøke om det var mange kritiske røster i valgkampene, eller om det heller var en stemning for å «let the good times roll». Dersom den prosykliske finanspolitikken ikke blir tatt opp i særlig grad, vil jeg se det som en indikasjon på velgerkanalens innflytelse. (2) Hvorvidt regjeringen kommer med de mest populære finanspolitiske tiltakene rett før valgene, og de mest upopulære tiltakene rett etter valgene. Dersom dette mønsteret har vært til stede er det tegn på en «electoral cycle». Dette vil nødvendigvis gjøre velgerkanalen viktig, ettersom man forventer at regjeringen gjør dette for å vinne velgernes stemmer ved neste valg. (3) Avstand fra faglige råd om budsjettpolitikken og faktisk budsjettpolitikk. Dersom denne avstanden er stor, vil det være en indirekte indikasjon på at velgerkanalen har vært viktig. Dette er fordi man vanskelig kan tenke seg andre motivasjoner politikere skal ha for å bryte faglige råd i stor grad enn å appellere til velgerne (Calmfors 2011:7-11; Blais og Nadeau 1992). En eller flere av disse indikatorene vil styrke antakelsen i hypotese VI.

Ideer – Ideer defineres her som *dominerende økonomi-faglige ideer basert på nyklassisk økonomi*. Jeg har utledet to konkrete hypoteser om de nyklassiske ideenes påvirkning på den politiske styringen. Jeg antar at ideene har hatt en direkte effekt på reguleringspolitikken, og en indirekte effekt på finanspolitikken og skattepolitikken. En generell utfordring ved å studere ideer er at de ikke kan

observeres. Man kan imidlertid anta at de vil være synlige i dokumenter, taler og rapporter av de statlige myndighetene. Man kan også kjenne igjen en ide ved å studere handling fra utsiden.

Ideen om effektive finansmarkeder – Jeg antar at ideen om effektive finansmarkeder har hatt en effekt på reguleringen i retning selvregulering, ved at myndighetene har hatt et idealisert syn på finansmarkedene, og dermed har unngått å bruke preventive tiltak overfor bankene. En utfordring her er hvordan man kan kjenne igjen ideen, og skille den fra andre ideer. En fruktbar måte å sortere ideer på er å bruke idealtyper. Jeg har utarbeidet en inndeling basert på idealtyper under for å vurdere hvorvidt ideen om effektive finansmarkeder har hatt en påvirkning på reguleringen. I denne figuren vil jeg operere med to idealtyper av ideen om effektive markeder, en svak og en sterk, og kontrasterer de med en tenkt ideatype som reflekterer ustabile markeder.

Figur: Idealtyper av ulike markedssyn

Ustabile markeder	Effektive markeder (svak)	Effektive markeder (sterk)
Finansmarkeder trenger ytre regulering	Finansmarkedene er i stor grad selvregulerende	Finansmarkedene er selvregulerende
Markeder kan i mange tilfeller være over-valuerte	Markeder kan i enkelte tilfeller være over-valuerte	Ikke mulighet for over-valuering
Grunnlag for intervensjon ettersom bobler kan være skadelige for økonomien som helhet	Stort sett ikke grunnlag for intervensjon, ettersom det vil være svært vanskelig å bedømme hvorvidt man har en boble	Ikke grunnlag for intervensjon
Drastiske prisstigninger kan ofte skyldes spekulasjon	Drastiske prisstigninger er i størst grad rasjonelle tilpasninger av etterspørsel til tilbud	Drastiske prisstigninger er rasjonelle tilpasninger av etterspørsel til tilbud

Kilde: Figuren er basert på Abofiola (2010:94-96) og Johnson og Kwak (2010:68-70)

Denne figuren brukes for å se etter ideer i dokumenter og taler. Det er viktig at man ikke presser tenkte idealtyper på empirien man ønsker å studere. Idealtypene brukes i størst grad som en guide i letingen etter ideene. Typene vil i mindre grad brukes eksplisitt i analysedelen, men vil i stor grad være et verktøy for å lete etter ideene. Dersom jeg finner igjen ideen i policy-dokumenter, begrunnelser for handling, eller taler vil dette styrke antakelsen av at ideen har hatt en effekt på reguleringen. Man kan også kjenne igjen en ide ved å se reguleringstilnærming fra utsiden, og ved å se tilnærmingen i forhold til konteksten av en låne og boligboom. Vurderingen av om ideen har påvirket reguleringen er en helhetsvurdering. Dersom ideen om effektive markeder ut fra disse indikasjonene synes å ha dominert innad i reguleringsmyndighetene, vil dette styrke hypotese VII.

Blindhet for finansiell ustabilitet – Jeg antar at rådene fra de statlige organisasjonene til regjeringen reflekterer en blindhet overfor finansiell ustabilitet, som kan ha påvirket finanspolitikken og skattepolitikken gjennom manglende informasjon om disses virkning. Jeg antar at dette vil være synlig i de problemer de statlige organisasjonene tar opp i sine råd til regjeringen. Spesifikt antar jeg at de statlige organisasjonene i liten grad vil vektlegge problemer med finansiell ustabilitet, og i større grad vektla problemer knyttet til inflasjon. Dette vil jeg lete etter i rapportene som har oppsummert råd som er blitt gitt til regjeringen, og i enkelte rapporter utgitt av myndighetene selv. Dersom de statlige organisasjonene synes å systematisk vektlegge andre problemer i forhold til problemer med finansiell ustabilitet, er dette en indikasjon på at nyklassiske ideer har hatt en indirekte effekt på styringen på disse to politikkområdene. Dette vil styrke hypotese VIII.

Det er enkelte utfordringer knyttet til studiet av interesser og ideer. Her har jeg kommet med klare operasjonaliseringer, indikatorer og tenkte kausalmekanismer for å møte disse utfordringene. Jeg har forsøkt å ivareta den indre validiteten og begrepsvaliditeten best mulig, og vil dessuten belyse de metodologiske problemene som jeg støter på underveis.

3.3 Muligheter for generalisering

Et mål med de fleste casestudier er å belyse aspekter ved en større klasse av case (Gerring 2007: 85). Dette er også tilfellet i denne studien, og derfor er det viktig å definere populasjonen jeg søker å si noe generelt om (George og Bennett 2005: 69-70). Irland studeres ikke her bare fordi landet i seg selv er interessant for analyse, men fordi det er en case av en politisk styringssvikt i en boomperiode. Som vist i kapittel 1 studerer jeg en undergruppe av finanskriser: finanskrise → bankkrise → boomperiode forut for bankkrisen → politisk styring i en boomperiode. Politiske styringssvikter i boomperioder er populasjonen jeg ønsker å si noe generelt om. Selv om mine muligheter for generalisering ut fra en case-studie er små, vil jeg argumentere for at mange av kausalmekanismene jeg analyserer har overføringsverdi til andre case. Studien kan sees som det George og Bennett (2005:75-78) kaller en «byggekloss-studie», det vil si en studie av en undergruppe av et fenomen, for å identifisere likhetstrekk.

Case-studiens generelle svakhet er mulighetene for generalisering, eller ytre validitet. Ytre validitet går ut på om den kausale sammenhengen kan generaliseres til eller over relevante individer, situasjoner og tider (Lund 2002:107). Uavhengig av hvor godt jeg kan forklare den irske styringssvikten, kan jeg ikke si noe generelt om alle tidligere styringssvikter ut fra en case. Jeg har ikke en fullstendig oversikt over andre case i populasjonen (George og Bennett 2005).

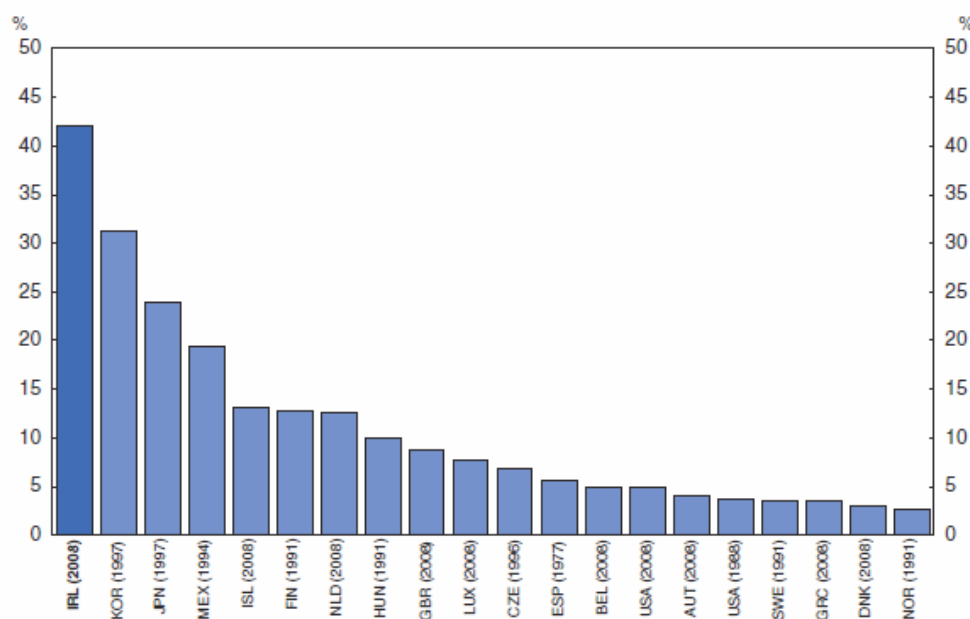
Målet med studien er imidlertid ikke generalisering til generelle lovmessigheter. Jeg ser heller etter begrensede regulariteter, eller det Rueschemeyer (2003:328) kaller identifisering av forholdsvis generelle problemer som foregår i sammenlignbare historiske sammenhenger. Flere av mekanismene jeg spesifiserer har overføringsverdi til andre case av samme type, under visse betingelser (Bryman 2004:273-275). En alternativ måte å formulere dette på er at jeg vil utlede betingede generaliseringer. Dette krever imidlertid at jeg har klart definerte rammebetingelser for når mekanismene har overføringsverdi (George og Bennett 2005:75-78). Jeg vil utlede tre generelle rammebetingelser: (1) Det må forekomme en stor spekulativ boom. For at en boom-bust sekvens av dette omfanget skal være mulig, er det nødvendig at finanssektoren er liberalisert, ettersom dette gir sektoren mulighet til å virke prosyklisk (Glyn 2006). (2) Styreformen må være lik den i Irland, det vil si at det må være et vestlig demokrati. Mange av kausalmekanismene jeg bruker, gjelder kun i vestlige demokratier. Et eksempel er velgernes påvirkning, som er betinget av at man har demokratiske valg. (3) De samme styringsvirkemidlene (regulering, finanspolitikk, skattepolitikk) må være tilgjengelig, ettersom jeg tar utgangspunkt i at det er gjennom disse at myndighetene kan kontrollere den økonomiske boomen. I den forstand har styringssituasjonen i Irland svært store likheter med landene i eurosonen i dag, ettersom alle landene i har tapt pengepolitikken som styrende virkemiddel. Her har studien stor overføringsverdi (Conefrey og FitzGerald 2010). Tapet av pengepolitikken utelukker imidlertid ikke overføringsverdien av kausalmekanismene til andre styringssvikter, så lenge de har hatt de tre politikkområdene tilgjengelig. På tross av de innskrenkede rammebetingelsene, vil jeg argumentere for at studien har teoretisk verdi. Det er i disse rammebetingelsene store deler av verden befinner seg i for øyeblikket (det forekommer ikke mange store spekulative boomer, men finanssektoren er liberalisert, og potensiale er til stede). Under disse betingelsene viser denne case-studien flere kausalmekanismer som kan ha overføringsverdi til et lite antall case. Jeg vil i kapittel 7 komme tilbake til hvilke teoretiske implikasjoner denne studien kan ha.

3.4 Irland som case

Det følger av de foregående avsnittene at valg av case bør gjøres på bakgrunn av casens plassering i forhold til populasjonen man ønsker å si noe generelt om (Gerring 2007:90). Hovedårsaken til at jeg har valgt Irland som case er at det er en ekstremcase av en politisk styringssvikt i en boomperiode. Samtidig kan den irske casen også si oss noe om den nasjonale politiske styringen i eurosonen forut for gjeldskrisen i Europa.

Ifølge Gerring (2007:101) kan det være en god begrunnelse å velge en case på grunn av ekstrem verdi på avhengig eller uavhengig variabel. Jeg begrunner valget av Irland i stor grad ut fra ekstrem verdi på utfallsvariabelen, nemlig den politiske styringssvikten. Dette kan synes å bryte med enkelte deler av statsvitenskapelig metode, som advarer mot å velge case på avhengig variabel (King, Keohane og Verba 1994). Men i dette tilfellet, og i valg av ekstremcase generelt, må valg av case sees i sammenheng med et selvbevisst mål om å maksimere verdien på variabelen av interesse (Gerring 2007:101). Irland skiller seg ut ved at låne og boligboomen har vært av større dimensjoner enn tidligere case. Som nevnt har den irske krisen blitt etterfulgt av etterkrigstidens dyreste redningsaksjon målt i forhold til BNP. Figuren under illustrerer størrelsen på de direkte fiskale kostnadene av den irske krisen, i forhold til tidligere store bankkriser. I figuren er den irske krisen (2008) helt til venstre, mens den norske (1991) er helt til høyre.

Figur 4: Direkte fiskale kostnader som følge av bankkriser



Kilde: OECD (2011:68)

Stemningen i samfunnet var nær idealet av en euforisk stemning, som påpekt av Nyberg (2011:ii): «The extent to which large parts of Irish society were willing to let the good times roll on until the very last minute may have been exceptional». Samtidig har forløpet til krisen fulgt et klassisk mønster, uten noen form for kompliserte finansielle produkter. Disse faktorene gjør at den politiske styringssvikten blir desto større. At styringssvikten har vært ekstrem, reflekteres i at verdiene på de tre politikkområdene virker å være i ytterpunktet av det jeg i forrige kapittel kalte en prosyklisk økonomisk politikk.

I det jeg gikk inn i den irske casen, så jeg den som en ekstremcase. Etter å ha kommet tettere inn på casen, har det vært lettere å avgjøre hvilke deler av casen som er typiske, og hvilke deler av casen som er spesielle (Gerring 2007). Min forklaring på årsakene bak styringssvikten vektlegger enkelte faktorer som er typiske, og enkelte faktorer som er spesielle ved den irske casen. Jeg finner tegn på at ideen om et effektivt finansmarked har påvirket reguleringen i Irland, men mye tyder på at dette har vært et typisk problem i styringssvikter over de siste 30 årene. Et spesielt trekk ved den irske casen er eiendomsutviklernes påvirkning på styringen, som man ikke har sett i like stor grad i andre land. Det passer likevel inn i rammeverket, som sier at enkelte grupper har kortsiktige interesser av å opprettholde en skadelig boom.

En sekundær begrunnelse for valget av Irland som case er at den kan si oss noe om den politiske styringen i eurosonen i forkant av gjeldskrisen. Spesielt kan den irske krisen kanskje si oss noe om krisene i de andre PIIGS-landene (Portugal, Italia, Hellas, og Spania). Prosessene i de forskjellige landene har ikke vært fullstendig like: prosessen i Irland ligner i stor grad på den man har sett i Spania, med en boligboble og påfølgende problemer med banksektoren. Den skiller seg imidlertid fra Hellas, hvor man i større grad har hatt en ren statsfinansiell krise (Conefrey og FitzGerald 2010; Stein 2011). Likevel har de foregått innenfor det samme økonomiske rammeverket (euroen) og med tapet av det samme styrende virkemiddelet (pengepolitikken) (Lapavistas et al. 2010).

3.5 Kildegrunnet for å rekonstruere hendelsesforløpet

I denne oppgaven baserer jeg innhenting av informasjon på prosess-sporing. Det er en form for «within-case analysis», nært knyttet til historisk metode, der målet er å spore kausalmekanismene mellom avhengig og uavhengig variabel gjennom en rekke ulike kilder (Mahoney 2003: 360-363). Fremgangsmåten er å nøye kartlegge en prosess, og undersøke hvorvidt den stemmer overens med tidligere teoretisk avledede forventninger om hvordan kausalmekanismen fungerer (Checkel 2008: 1-11). Prosess-sporing kjennetegnes i følge Gerring (2007:173) av at mange forskjellige kildetyper brukes for å underbygge en slutning. Både historiske kilder, politiske dokumenter, statistikk eller intervju kan brukes for å rekonstruere det historiske hendelsesforløpet – observasjonene kan være kvalitativt forskjellige. Dette kan sees som en form for kryss-sjekking av informasjon, som ligner triangulering.

For å rekonstruere hendelsesforløpet empirisk har det vært viktig med et bredt kildegrunnlag. I denne oppgaven har jeg benyttet meg av fire hovedtyper av kilder: (1) intervjuer med to

nøkkelinformanter, (2) statlige rapporter, (3) akademisk litteratur om den irske krisen, og (4) aviser/bøker skrevet av journalister. Jeg vil kort trekke frem enkelte svakheter ved flere av kildene. Kildegrunnlaget i denne oppgaven er ikke perfekt, og de reflekterer begrensninger på flere plan. Selv om førstehåndskilder foretrekkes når en historisk prosess skal kartlegges, har jeg i størst grad måttet basere meg på annenhåndskilder, spesielt politiske dokumenter og rapporter (Kjeldstadli 1999). Bruken av svært mange forskjellige former for kilder er et forsøk på å veie opp for begrensningene ved hver enkelt kildetype.

Førstehåndskilder i dette tilfellet kan være intervjuobjekter i de statlige organisasjonene, som jobbet med utformingen av økonomisk politikk i perioden. Med tanke på at noen få aktører står for de viktigste beslutningene i de største statlige organisasjonene, er elite-intervju i utgangspunktet en godt egnet strategi. Tansey (2007) har også fremhevet eliteintervjuet som en god tilnærming når man skal avdekke mekanismer gjennom prosess-sporing. Til denne oppgaven har jeg gjennomført to elite-intervjuer. Jeg har intervjuet Maurice McGuire, som er direktør i den irske sentralbanken. Jeg har også intervjuet John FitzGerald, som er sjefsøkonom ved ESRI, tilsvarende SSB i Norge. Begge disse to har deltatt i prosessen forut for krisen. McGuire var ansatt i sentralbanken i en lavere posisjon før krisen, mens FitzGerald kom sammen med ESRI med flere advarsler til myndighetene om deres politikk i perioden. I utgangspunktet planla jeg å benytte meg i større grad av eliteintervjuer i sentralbanken, finansdepartementet og det tidligere finanstilsynet. Det har imidlertid vært vanskelig, og i kontakt over e-post med professorer som studerer temaet, har jeg fått bekreftet at dette skyldes den betente politiske og økonomiske situasjonen landet er i for øyeblikket. Informantene som Ottar Dahl (1967:69) omtaler som ”ideelle” førstehåndsvitnene, har ikke vært tilgjengelige. Spørsmålet om skyld har gjort det vanskelig å få sentrale aktører til å stille opp. Jeg vil understreke at utvalget mitt er lite representativt, og at det i størst grad brukes som et supplement til den resterende empirien (Goldstein 2002: 669).

Mange av rapportene er fra perioden 2000-2008, av de statlige organisasjonene jeg ser på. Eksempler på denne typen rapporter er de årlige rapportene fra sentralbanken frem til 2003, og de årlige *financial stability reports* av CBFSAI etter at reguleringsmyndighetene endret organisasjonsstruktur. Et annet eksempel er regjeringens politiske rapporter som tar for seg tema relatert til regulering og finanssektoren. Et problem med disse rapportene er at de er skrevet på byråkratisk og korrekt vis. Mange hensyn må tas når disse rapportene skrives, og de dekker ikke all handling og tanker man hadde i disse organisasjonene i perioden. De politiske rapportene fra perioden brukes spesielt for å se nærmere på ideene som preget beslutningene til de irske

myndighetene. Andre politiske rapporter jeg tar i bruk har kommet som resultat av krisen. De fire store rapportene fra krisen, Honohan (2009), Regling og Watson (2009), Wright (2010) og Nyberg (2011) har vært viktige for å få et bilde av myndighetenes handlinger, og også noen av årsakene bak deres handlinger. Disse rapportene er svært innholdsrike, og forfatterne bak rapportene har hatt full tilgang til intervjuer og indre dokumenter i de statlige organisasjonene. Dette er en klar styrke. En ulempe ved disse rapportene er at de ikke presenterer alt materiale forfatterne hadde tilgjengelig. De gir likevel et detaljert innblikk i myndighetenes handlinger i perioden. En annen ulempe med disse rapportene er at de er skrevet på bestilling fra regjeringen som ble valgt i 2007, året før krisen traff Irland. Dette gjør at de ikke har hatt store muligheter til å kritisere regjeringens politikk i særlig stor grad. Det har derfor vært viktig å supplere med den akademiske litteraturen om den irske krisen, i tillegg til aviser, og bøker av journalister rett etter krisen (Kjeldstadli 1999:170-171).

Den eksisterende akademiske litteraturen om den irske krisen har vært svært viktig for å etablere kausalmekanismen til den politiske styringen. I tillegg har den akademiske litteraturen tatt opp temaer som ikke tas opp i de statlige rapportene, ved å gå dypere inn i hvert politikkområde. Mye av den akademiske litteraturen går mer detaljert inn i svikter for på enkeltområder, og forteller i mange tilfeller om noen av årsakene bak politikken. Populærlitteratur om den økonomiske krisen er en annen kilde som fremhever aspekter som rapportene ikke fokuserer på. Dette utgjør både bøker, som O'Toole (2009), Lynch (2010), Ross (2009), og artikler fra sentrale irske nyhetskilder som *the Irish Times*. En fordel med disse er at de fokuserer på interesseforklaringer som ikke trekkes frem mange andre steder. En ulempe ved disse er at de i mange tilfeller kan komme med en konklusjon uten særlig grad av empirisk støtte. Jeg har derfor vært varsom i bruken av disse. I enkelte tilfeller har jeg også tatt i bruk andre former for kilder som historiske tekster, studier av de irske valgene, og regelverk for å underbygge poengene mine. Samlet sett utgjør kildene et solid grunnlag for å rekonstruere hendelsesforløpet.

4 Historisk bakgrunn, 1985-2000

I dette kapitlet vil jeg tegne et bakteppe til låne- og boligboomen i Irland. Jeg vil her vektlegge de endringene i irsk økonomi i perioden 1985-2000 som gjorde boom-perioden fra 2000 til 2008 mulig. Jeg vil dele den historiske bakgrunnen opp i to deler. I del 4.1. beskriver jeg Irlands transformasjon på 1990-tallet, fra økonomisk stagnasjon til keltisk tiger-vekst. Deretter tar jeg for meg to konsekvenser av transformasjonen: optimismen i samfunnet og presset på boligmarkedet. I del 4.2. tar jeg for meg de finansielle og monetære endringene Irland gjennomførte i samme periode. Her vil jeg trekke frem den finansielle liberaliseringen og integrasjonen med Europa, og medlemskapet i den europeiske pengeunionen. Noe upresist kan perioden fra 1985-2000 sees som tilretteleggingsfasen for boom-perioden som startet rundt år 2000. Mer presist kan den sees som en kompleks serie med forskjellige sjokk, som gjorde at låne og boligboomen startet gradvis allerede sent på 1990-tallet. Som helhet er dette kapitlet viktig for å forstå de drastisk endrede omgivelsene for politisk styring på 2000-tallet.

4.1 Den keltiske tigreren, optimismen, og presset på boligmarkedet

Den økonomiske situasjonen så dystert ut i Irland på slutten av 1980-tallet. I forhold til andre land i Vest-Europa var levestandarden fortsatt lav. 1980-tallet var en periode med høy arbeidsledighet, masse-emigrasjon, høy inflasjon og fallende inntekter (Sweeney 2008:8). På det verste lå arbeidsledigheten på 20 prosent. Den irske økonomien stagnerte, og opplevde til og med en negativ vekstrate noen få år på midten av 1980-tallet (O'Hearn 2000:72-73). I 1988 publiserte *the Economist* en survey av Irland, med navnet «The poorest of the rich», hvor det ble tegnet et bilde av et land med en trist økonomisk fremtid (Murphy 2000:3).

Irlands økonomiske hell skulle imidlertid endre seg kraftig på 1990-tallet. Starten på den økonomiske snuoperasjonen kom i 1987, da den sittende regjeringen introduserte et ambisiøst program for å skape ny dynamisme i økonomien. Programmet, med tittelen *Programme for National Recovery*, forpliktet de irske myndighetene til reduksjoner i personskatter, mot små fastbestemte lønnsøkninger i alle sektorer (Drudy og Collins 2011:2). Over de neste årene førte den irske regjeringen en kontraktiv finanspolitikk, og fastholdt det korporative skattenivået til 10 prosent. Flere faktorer virket så i Irlands favør. Etter *the Single European Act* i 1986, og EUs planer om et felles europeisk marked, lette amerikanske og japanske multinasjonale selskaper etter en plattform

for å få adgang til fellesmarkedet. Irland kunne tilby en godt utdannet arbeidsstyrke og en populasjon som snakket godt engelsk, og ble en svært attraktiv beliggenhet for direkte-investeringer (O'Hearn 2000:74, Berend 2010:192-193). I tillegg nøt Irland godt av strukturelle midler fra EU, som bidro til å utvikle infrastrukturen, utdanningssystemet og jordbruket (Drudy og Collins 2011:3).

Irland oppnådde imponerende vekstrater, spesielt fra 1994-2000. På 1990-tallet som helhet vokste den irske økonomien i gjennomsnitt med 7 prosent i BNP årlig. På imponerende vis tok Irland igjen de store europeiske økonomiene på mange indikatorer. I 1973 var gjennomsnittsinntekten i Irland 59 prosent av EU-gjennomsnittet, men tidlig på 2000-tallet hadde Irland forbigått gjennomsnittet med 15 prosent (Berend 2010:192-193). Arbeidsledigheten falt drastisk, fra 16 prosent i 1994 til 4 prosent i 2000. Sent på 1990-tallet fikk denne økonomiske suksessen kallenavnet «den keltiske tiger», og Irland ble beundret for sin raske vekst. Den økonomiske veksten på 1990-tallet var basert på en stor ekspansjon av produksjon til eksport (Honohan 2010:136). The Economist, som et tiår tidligere hadde beskrevet Irland som «the poorest of the rich», publiserte en artikkel i 1997 som reflekterte den endrede oppfattelsen av landet: "Just yesterday, it seems, Ireland was one of Europe's poorest countries. Today it is about as prosperous as the European average, and getting richer all the time" (The Economist 1997).

Den vellykkede snuoperasjonen hadde to konsekvenser som er svært viktig for denne oppgaven. Den ene konsekvensen var den gryende optimismen, selvtilliten og stoltheten som preget det irske samfunnet på starten av 2000-tallet. Suksessen hadde kommet hurtig og overveldende, og det var enda ikke helt klart hvorfor Irland plutselig hadde lyktes. Den irske historikeren R.F. Foster skrev følgende om den plutselige veksten: "It appeared like a miraculous beast materializing in a forest clearing... and economists are still not entirely sure why" (Lewis 2011:2). Irland ble trukket frem internasjonalt som en modell for økonomisk utvikling, og de irske myndighetene begynte sine turneer til andre land for å promotere «den irske modellen» (Lynch 2010:124). Om det irske samfunnet enda ikke var klar over årsakene til at det hadde lyktes, hadde den økonomiske veksten ført til en «feelgood» faktor i det irske samfunnet (Connor et. al 2010:7-8). Denne stemningen ville være viktig i låne- og boligboomen på 2000-tallet.

Den andre konsekvensen av boomen i eksport og produksjon var at den irske økonomien opplevde et stort press på infrastrukturen på slutten av 1990-tallet. Kort fortalt var infrastrukturen tilknyttet både transport og bolig en flaskehals for videre økonomisk vekst. Spesielt relevant for denne oppgaven er presset på den private infrastrukturen i boligmarkedet. Eksportboomen hadde skapt svært mange arbeidsplasser, og 1990-tallet var et av de første tiårene

siden 1960-tallet hvor det var massiv innflytning til Irland, blant annet av et stort antall tidligere emigrerte irer. Trykket på boligmarkedet hadde også sammenheng med fødselsraten i Irland, som nådde sin topp i 1980. Personer som var i 20-årene, i alderen for å kjøpe sin første bolig, var blitt en større andel av befolkningen enn i tidligere tiår. Det var få boliger tilgjengelig, og det var et stort behov for å ekspandere boligbyggingen på slutten av 1990-tallet (FitzGerald 2012:28-29). De siste årene av 1990-tallet begynte derfor prisnivået på boliger å stige hurtig (Connor et. al 2010:9). Presset på boligmarkedet var avgjørende for den kommende boom-perioden.

4.2 Finansielle og monetære endringer

Det foregikk store finansielle og monetære endringer i den irske økonomien i samme periode. Jeg trekker frem (1) den finansielle liberaliseringen og integrasjonen og (2) inntreden i ØMU som de viktigste endringene i perioden.

Liberaliseringen av finanssektoren begynte tidlig på 1980-tallet, men kom for alvor i gang rundt 1985. Stødige og store steg ble tatt for å fjerne kontroller på kreditt, kapital, og renter. Disse innebar blant annet fjerning av kvantitative kontroller på kredittvekst, lavere reservekrav for bankene, en progressiv fjerning av kapitalkontroller, fjerning av alle restriksjoner på bankenes rente, og fjerning av lover og skatter på utviklingen av private securities-markeder. For eksempel ble reservekravene til bankene gradvis senket fra 10 prosent i 1991, til 2 prosent i 1999. Prosessene var delvis på initiativ fra EU, og delvis på initiativ fra den irske staten. De nasjonale bankene hadde som et resultat av liberaliseringen i større grad mulighet til å konkurrere med hverandre på bakgrunn av rentenivå, og kunne låne ut mer i forhold til hva de hadde i reserver (Kelly og Everett 2004:95,100). Statsminister Charles J. Haugheys og hans regjering valgte å utnytte den globale trenden av finansiell liberalisering til å etablere the Irish Financial Services Centre (IFSC) i 1987, for å tiltrekke utenlandske finansinstitusjoner til Dublin (Clarke og Hardiman 2012:8). Opprettelsen av IFSC ville bety en dramatisk økning i antallet finansbedrifter som trengte regulering i Irland (Westrup 2005:358).

Parallelt med liberaliseringen av finanssektoren tok Irland del i den finansielle integrasjonen med Europa. For EU var integrasjonen av finans en viktig del av målet om å skape et felles indre marked, og var en av fire friheter som ble vektlagt i *the Single European Act* (Lucarelli 1999:137). Den finansielle integrasjonen gjaldt medlemslandene i EU generelt. Den hadde to viktige konsekvenser. Den ene var at banker fra et hvilket som helst EU-land kunne opprette filialer eller bransjer i andre medlemsland. Irlands finans- og lånemarkeder var underutviklet på slutten av

1990-tallet, og mange utenlandske banker så potensiale i det irske markedet. Den andre konsekvensen var at kortsiktige utlån på tvers av landegrenser, det man kaller «wholesale funding», i mye større grad ble tilgjengelig for irske banker. Gjennom denne finansieringsmetoden kan banker gå utover finansieringen de får via bankinnskudd. De irske bankene hadde vært konservative frem til midten av 1990-tallet, men gikk mot slutten av tiåret gradvis over til større grad av wholesale funding (Regling og Watson 2009:14).

Den andre endringen Irlands økonomiske system gikk igjennom, var overgangen til pengeunionen i 1999. Pengeunionen utgjorde en dramatisk endring både for den politiske styringen, og for bankenes finansiering (Lane 2010:1). Den politiske styringen var endret på flere måter. Ettersom man hadde en felles valuta, hadde nasjonale myndigheter ikke lenger mulighet til å devaluere valutaen. ECB var ansvarlig for pengepolitikken i eurosonen. De nasjonale myndighetene mistet dermed pengepolitikken som styrende virkemiddel. Tapet av denne betydde at andre politikkområder ble viktigere, og de styrende virkemidlene regjeringen nå hadde igjen var kort fortalt finanspolitikken, skattepolitikken, og reguleringen (FitzGerald 2012). I pengeunionens regelverk ligger ansvaret for regulering på nasjonale reguleringsmyndigheter (Eijffinger 2005:459-460). Finanspolitikken var fortsatt et nasjonalt ansvar, selv om den delvis var begrenset av Vekst- og Stabilitetspakten. Stabilitetspakten vektla at statlige budsjettunderskudd ikke kunne overstige 3 prosent årlig, og at den samlede gjelden til hver enkelt stat ikke kunne utgjøre mer enn 60 prosent av landets BNP. Utover disse reglene, lå ansvaret for finanspolitikken hos de nasjonale myndighetene. Skattepolitikken var også et nasjonalt ansvar (Lane 2010:1).

Pengeunionen endret også rammebetingelsene for finansnæringen. Innad i eurosonen forsvant valutarisikoen for bankene. Dette ga utslag i et større antall etableringer av banker eller nye bransjer av banker på tvers av landegrenser. Ettersom valutarisikoen var borte, ble det også lettere for de irske bankene å benytte seg av wholesale funding som finansieringsmetode (Kelly og Everett 2004:97; Regling og Watson 2009:14). ECBs pengepolitikk, som skulle passe eurosonen som helhet, utgjorde videre en stor senkning av rentenivået i noen økonomier. De store økonomiene i unionen hadde opplevd konvergerende rentenivå lenge før inngangen til euroen. For de perifere økonomiene, som Hellas, Portugal, Spania og Irland, betydde inntreden i ØMU imidlertid et drastisk fall i rentenivået. Dette betydde et klart fall i kostnadene ved å låne penger for husholdninger og bedrifter i disse landene (Lane 2010:5). Dette var man imidlertid klar over ved inngangen til euroen (intervju med McGuire 2012).

De irske myndighetene hadde svært gode grunner til å være oppmerksomme ved inngangen til det nye årtusen. Med tanke på den finansielle liberaliseringen og integrasjonen, samt det lavere

rentenivået, hadde myndighetene grunner til å være oppmerksomme på størrelser som kredittvekst og samlet etterspørsel (FitzGerald 2012). Liberaliseringsprosesser har historisk sett vært etterfulgt av en eksplosjon i kredittvekst, og bankkriser (Allen og Gale 1999). Med tanke på tapet av pengepolitikken, hadde de også god grunn til å være oppmerksomme på bruken av andre politikkområder for å kontrollere den økonomiske syklusen. Dette ble påpekt av noen få økonomer relativt tidlig (Lane 1998, FitzGerald 2001, Barry og FitzGerald 2001). Disse advarslene ble ikke i stor nok grad tatt på alvor.

5 Politisk styring i boomperioden, 2000-2008

I dette kapittelet vil jeg beskrive den avhengige variabelen, de irske myndighetenes politiske styring i boomperioden 2000-2008. Kapittelet er bygget opp både tematisk og kronologisk. Tematisk har jeg delt opp i fire hoveddeler: (5.1) en beskrivelse av låne- og boligboomen i perioden, (5.2) en beskrivelse av de irske myndighetenes reguleringspolitikk, (5.3) en beskrivelse av de irske myndighetenes finanspolitikk, og (5.4) en beskrivelse av myndighetenes boligbeskatning. Hver tematiske del er beskrevet kronologisk, fra 2000 til 2008. I enkelte deler vil jeg kort trekke inn enkelte faktorer fra perioden før 2000 dersom disse er viktige. Forklaringen avsluttes ved myndighetenes bankgaranti 29. september 2008, som jeg vil se som slutten av boom-perioden. I del 5.4 vil jeg kort oppsummere verdiene på de forskjellige delene av avhengig variabel, politisk styring i boomperioden.

5.1 Låne- og boligboom i Irland

“We drank too deeply from the national cup of, I suppose, confidence ... The national mood of self-confidence brewed itself up into overdrive.”

- Allied Irish Bank (AIB) Chairman, Dermot Gleeson, i Mai 2009 (Connor et. al 2010:8)

Det var en euforisk begeistring for boligmarkedet i perioden, som reflekteres i de hurtig stigende boligprisene, og den massive byggeaktiviteten. Samtidig bygger de irske bankene opp risiko på tre nivåer: (1) formelle krav som bankene stiller til utlån ble senkes, (2) bankenes konsentrasjon av utlånene i boligmarkedet øker, og (3) bankene øker avhengigheten til wholesale-markedet. Risikoene begynner å bygge seg opp i perioden 2000-2002, men eskalerer særlig mellom 2002 og 2007. Overgangen mellom 2006 og 2007 kan sees som boomfasens topp-punkt. I 2007 snur situasjonen, og boligmarkedet og boligbyggingen faller gradvis. Overgangen fra 2007 til 2008 preges av at bankene desperat forsøkte å overbevise det irske og internasjonale samfunnet om at de er solide, samtidig som aksjekursene faller. Prosessen ender 29. september 2008.

5.1.1 Gradvis overgang til en låne- og boligboom, 2000-2002

Som nevnt i forrige kapittel hadde Irland gjennomgått en fase fra 1994-2000 med ekstrem økonomisk vekst, basert på eksport. Denne formen for vekst sakket imidlertid ned rundt 2000. På slutten av 1990-tallet gikk den irske økonomien gradvis over til en annen form for økonomisk

vekst, i større grad basert på lån og økte boligpriser. Prisveksten i bolig, og kredittveksten for å finansiere boliglån startet allerede sent på 1990-tallet (Kelly 2009:6). År 2000 markerer imidlertid et taktskifte. På dette tidspunktet endret den irske økonomiske veksten seg i natur, og ble i mye større grad basert på lån og økte boligpriser. Flere økonomer snakker derfor om et skille rundt årtusenskiftet, som overgangen fra en eksportorientert boom til en gjeldsorientert boom (Honohan 2009:21; Kirby 2010:35; Hay, Riiheläinen og Smith 2008:203).

ECB kontrollerte nå pengepolitikken, og i år 2000 var rentenivået på rundt 4 prosent. Banken kom til å sette ned renta spesielt fra 2001 og utover. Rentenivået, selv i år 2000, var imidlertid svært mye lavere enn det man ellers ville hatt i Irland. Dette kommer av at Irland hadde en hurtigere vekst enn gjennomsnittet i Europa, og også høyere inflasjon. Justert for inflasjon lå renten på interbank-markedet mellom 0 prosent og -1 prosent på store deler av 2000-tallet (Honohan 2009:23). For perioden som helhet førte ECBs pengepolitiske prioriteringer til at Irland importerte en stimulerende pengepolitikk, og denne stimulerende effekten var utenfor de irske myndighetenes kontroll (FitzGerald 2012:27). Årsakene til ECBs beslutninger ligger utenfor denne oppgavens forskningsspørsmål, og jeg vil derfor ikke gå dypere inn i disse. Jeg vil imidlertid påpeke at pengepolitikken var uheldig for den irske økonomien i perioden. Den gjorde det atskillig billigere å låne penger for husholdninger og bedrifter, og virket dermed prosyklisk på den økonomiske boomen (Honohan 2010:134).

Den irske låne- og boligboomen startet som en rasjonell tilpasning til økt etterspørsel. Det var et stort behov både for å bygge nye boliger, og å oppgradere den eksisterende boligmassen. På 1990-tallet hadde tilbudet feilet i å holde tritt med etterspørselen, og priser hadde begynt å stige kraftig. Starten av 2000-tallet var en kontinuasjon av denne trenden, men utover 2000-tallet skulle svært mange aktører se potensiale i boligmarkedet (Connor et. al 2010:9). De tre hovedaktørene i prosessene var eiendomsutviklerne, de irske bankene, og boligkjøperne. Eiendomsutviklerne så potensiale i mulighetene for å bygge ut boligmassen. Boligbyggingen hadde allerede hatt stor vekst på 1990-tallet, fra rundt 33 000 boliger årlig i 1996, til rundt 50 000 boliger i 2000, og trenden så ut til å fortsette (Drudy og Collins 2011:343). De var imidlertid avhengige av lån for å finansiere denne aktiviteten. Lån til eiendomsutviklere var dermed et stort potensielt vekstområde for bankene (Connor, Flavin og O’Kelly 2010:9). Den voldsomme etterspørselen etter boliger på starten av 2000-tallet gjorde også at boligprisene steg i et jevnt og høyt tempo. Boligkjøpere var dermed nødt til å ta opp større lån for å komme seg inn på boligmarkedet, og markedet for boliglån ble et annet vekstområde med stort potensiale for bankene. Som en følge av den finansielle liberaliseringen og integrasjonen, og medlemskapet i ØMU, hadde irske banker større

muligheter til å gi ut lån, og større tilgang til wholesale funding. Med dette bakteppet begynte en skarp konkurranse om markedsandeler (OECD 2011:6).

På starten av 2000-tallet var de store konservative bankene Allied Irish Bank (AIB) og Bank of Ireland (BoI) plutselig under konkurranse, både fra fremadstormende nye irske banker, og utenlandske banker fra Storbritannia og Skottland. Anglo Irish, en liten irsk bank på starten av 2000-tallet, kom særlig til å vokse hurtig over de neste årene. Bankens profil var passende for tidsalderen, ettersom den fokuserte størsteparten av utlånene sine til boligsektoren. Anglo gikk aggressivt inn på markedet for boliglån og lån til eiendomsutviklere, og var den banken som hadde størst vekst i perioden fra 2000-2002 (Lane 2010:5-6). Banken kom til å sette standarden for hvordan utlånene ble gjort. De to største bankene, BoI og AIB, ble etter hvert nødt til å ta del i den nye lånebølgen for å ikke miste markedsandeler til Anglo Irish (Lynch 2010:119-120).

I 2001 stoppet prosessen opp en kort stund. Etter terrorangrepene på USA saknet den økonomiske veksten opp globalt, og dette fikk også følger for Irland. Det så ut til at det irske boligmarkedet skulle roe seg ned på dette tidspunktet (Lynch 2010:127-129). Stagnasjonen i boligprisnivået ble imidlertid kortvarig, og prosessen fortsatte med styrket kraft. Ettersom prisen på nye boliger vokste raskere enn kostnaden av å bygge de, økte investeringene i boligbygging drastisk (Kelly 2009:3). I 2002 ferdigstilte byggsektoren rundt 57 695 boliger (Drudy og Collins 2011:5). I 2002 var prosessen som i etterkant har blitt kalt «the property craze» for alvor i gang. Stemningen var preget av en utbredt tro på at boligprisene ville fortsette å stige i det uendelige (Economist 2011).

Frem til 2002 hadde Anglo Irish hatt en svært mye høyere vekst-takt enn de andre bankene. Mellom 2000-2004 ble verdiene av bankens aktiva tredoblet. De andre store bankene, som AIB og BoI var svært urolige for tap av markedsandeler i de boligrelaterte segmentene av sine utlån (Lynch 2010:135-136). Bankene fulgte nå etter Anglo. De to største bankene opprettet egne avdelinger og team for å drive med lån av samme type som Anglo. Phil Flynn, sjef i Bank of Scotlands irske avdeling i perioden, fremhevet den intense konkurransen Anglo Irish skapte:

“Anglo was always out there making the running. Making the running on pay, making the running on bonuses, making the running on loans and so on... They were very, very heavy into property and of course we were all chasing after them” (Lynch 2010:136).

Her ligger kimen til det fremtidige problemet til de irske bankene: den økte *markedsrisikoen* som følge av konsentrasjon av lån i en sektor. Konkurransen mellom bankene intensiverte seg, men ettersom utlånene til de irske bankene vokste, kunne ikke bankinnskudd finansiere veksten. I

2002 begynte finansieringsgapet mellom innskudd og utlån å øke. Dersom bankene skulle ta opp konkurransen om markedsandeler måtte de i større grad basere seg på annen finansiering, og det europeiske wholesale-markedet var det mest tilgjengelige alternativet (Nyberg 2011:20-21).

5.1.2 Boomen eskalerer og når topp-punktet, 2002-2007

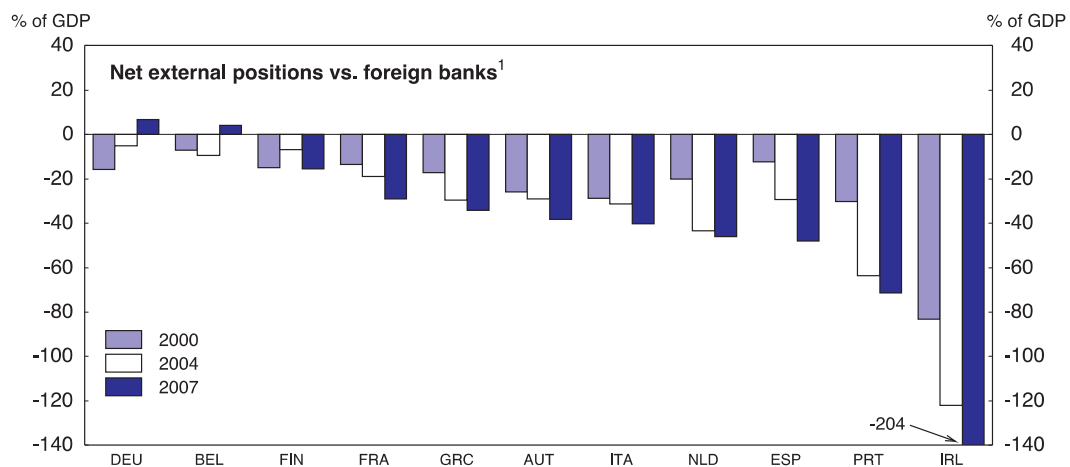
Bankene sto ovenfor et dilemma: på den ene siden kunne de konkurrere hardt om markedsandeler gjennom økt utlån og økt avhengighet av kortsiktig wholesale funding, selv om dette innebar større risiko. På den andre siden kunne de ta mindre risiko, men sto da i fare for å miste markedsandeler til mer aggressive banker. Særlig fra og med 2003 gikk de irske bankene hardt inn på det europeiske wholesale-markedet. De kunne dermed finansiere de økte utlånene til eiendomsutviklere, husstander og investorer (Regling og Watson 2009:15,29). Lånene var imidlertid kortsiktige, og de hadde som oftest tilbakebetalingsfrist på 3 måneder til 1 år (Lynch 2010:137). Gjennom disse kortsiktige lånene bygget de irske bankene hurtig opp *likviditetsrisiko*. Inntil videre så ikke bankene dette som noe problem (Nyberg 2011:50).

Prosessen fortsatte i de neste årene. I 2003 ble det bygget i overkant av 62 000 nye boliger. Goodbody Stockbrokers rapporterte i mars samme år at landet bare trengte 38 000 boliger hvert år for å holde tritt med etterspørselen, og advarte om at Irlands byggsektor var på vei inn i en boble. I 2004 ble det bygget i overkant av 72 000 nye boliger. På tross av at man fikk en drastisk økning av tilbud av boliger, fortsatte boligprisene å stige (Lynch 2010:133). I 2005 ble det bygget rundt 81 000 boliger. Kostnaden av et gjennomsnittlig priset hus var på dette tidspunktet 8,5 ganger gjennomsnittsinntekten (Drudy og Collins 2011:5). Ettersom kostnadene ved å komme seg inn på boligmarkedet steg, var frykten for å bli permanent utestengt fra boligmarkedet en faktor som drev boligprisene videre oppover (Kelly 2009:2-3).

Ettersom konkurransen mellom bankene intensiverte seg, begynte lånestandardene å falle, og bankene økte *kredittrisikoen*. Det ble lagt mindre vekt på låntagerens kredittverdighet. De falt spesielt i 2004 og i perioden fremover. Lån på 100 prosent av boligens verdi kom for eksempel på markedet dette året. Man fikk aldri noe stort innslag av sub-prime produkter, slik som i USA (Norris, Coates 2010:14). I stedet tok de etablerte bankene større risiko i form av en tradisjonell senkning av lånekravene. Lån til eiendomsutviklere hadde størst vekst i denne perioden. Særlig var det en økt andel av spekulative utlån til eiendomsutviklere, det vil si utlån der bygningene ikke er solgt før de bygges, hvor man regner med at man får solgt de likevel (Nyberg 2011:14-15).

De irske bankene vokste hurtig, og inntjeningen mangedoblet seg på få år frem mot 2007. Den voldsomme veksten gjorde at de fikk stor oppmerksomhet og tillit utenlands. Svært mange investerte i de store irske bankene mellom 2004 og 2006, og dette gjorde at de irske bankenes aksjekurser steg voldsomt i perioden (Haugen 2011). Samtidig tok de økende risiko. IMF kommenterte i 2006 at av alle europeiske banker var de irske bankene mest avhengig av wholesale-markedet (Lynch 2010:137). Figuren under viser de irske bankenes avhengighet av eksterne lån i forhold til banker i andre europeiske land i perioden.

Figur 5. De irske bankenes avhengighet av eksterne lån, 2000-2007



Kilde: Barnes, Lane og Radziwill (2010:9)

I 2006 nådde boligbyggingen sitt topp-punkt, med over 93 000 nye boliger. Dette utgjorde en økning på 5,3 prosent av det samlede boligtilbudet. På dette tidspunktet hadde rundt en fjerdedel av alle boliger i Irland blitt bygget siden 2001. Det hadde vært et stort behov for nye boliger på starten av 2000-tallet, men byggeprosessen virket å være ute av kontroll. På tross av den voldsomme boligbyggingen, hadde prisene fortsatt å stige voldsomt i samme tidsrom. Boligprisene hadde i nominelle verdier doblet seg i tidsrommet 2000-2007 (Drudy og Collins 2011:5). Potensielle boligkjøpere begynte å få kalde føtter i forhold til boligmarkedet: antall boliglån, og den gjennomsnittlige størrelsen på lånene nådde sitt topp-punkt sent i 2006 (Kelly 2009:2-3).

De irske bankene hadde i perioden 2003-2006 særlig ekspandert utlånene til eiendomsutviklere. Dette var den mest risikable, men samtidig den mest profitable veien til profittvekst. De fleste bankene kombinerte dette med å finansiere den andre siden av markedet, gjennom økende lån til boligkjøpere. Woods (2007) har estimert at boligrelaterte lån økte som en proporsjon av lån til

privat sektor fra 38 prosent i 2001, til 62 prosent i 2007. Bankenes lånebøker var dermed svært lite diversifiserte, og dette utgjorde en stor *markedsrisiko* (Connor et. al 2010:15).

Bankenes aggressive ekspansjon hvilte på svært optimistiske forutsetninger. To forutsetninger for at bankenes strategier skulle lykkes var at den sterke etterspørselen etter boliger skulle opprettholdes, og at verdiene av bolig skulle øke. En tredje forutsetning var at bankene ville fortsette å ha tilgang til kortsiktige lån fra det europeiske wholesale-markedet. Det ble i stor grad tatt for gitt at disse forutsetningene var oppfylt. Bankene var også betrygget av forklaringer som vektla «unike irske faktorer», som demografi, immigrasjon, for lavt tilbud av boliger, og høyere levestandarder i Irland. Så lenge det var tillit til at prisene kom til å fortsette trenden oppover, og det var tilgang til kortsiktige lån gjennom wholesale-markedet, kunne den oppadgående spiralen med utlån og boligprisøkning fortsette. Men når denne tilliten, og den relaterte likviditeten ble borte, var spiralen dømt til å gå motsatt vei (Nyberg 2011:21-22,40,50).

5.1.3 Boligmarkedet faller, og interbank-markedet fryser, 2007-2008

Boligprisene i Irland steg så lenge boligkjøpere var villig til å ta opp stadig større lån, med forventning om en fortsettende prisstigning. I løpet av 2007 gikk det imidlertid opp for de fleste at boligmarkedets prisnivå ikke var bærekraftig. Prisnivået i boligmarkedet begynte å falle (Drudy og Collins 2011:6). Samtidig begynte det å virke åpenbart at byggesektoren hadde overekspandert. Investeringer i boligsektoren og investeringer i bygnings og konstruksjonssektoren var dramatisk høyere enn gjennomsnittet i EU15-landene. Økonomen Morgan Kelly advarte om dette i en artikkel i 2007, der han spådde et prisfall på 40-60 prosent i boligmarkedet:

“It is the scale of the Irish house building industry that makes a fall in house prices potentially troubling. While most economies derive only 5 per cent of their income directly from residential construction, in Ireland house building accounts for around 15 per cent of national income... Effectively, the Irish economy has come to be driven by building houses for all the people whose jobs have come, directly or indirectly, from building houses... It is hard to envisage how a fall in house building from 15 per cent to 5 per cent of national income might be achieved without considerable macroeconomic dislocation” (Kelly 2007: 53).

Responsen på denne artikkelen var i det store og hele negativ, og Kelly ble hengt ut i media etter publiseringen av denne. I det store og hele ble han avskrevet som virkelighetsfjern, i likhet med andre som kritiserte boligmarkedet i perioden (Lewis 2011:2). I midten av 2007 var det imidlertid klart at den irske byggsektoren hadde problemer. I 2007 hadde man en nedgang i antall boliger bygget, til rundt 80 000. Antallet usolgte boliger begynte å bygge seg opp (Kelly 2009:3). Dette

fikk et billedlig uttrykk gjennom økt synlighet av såkalte «ghost estates», som er ferdige bygninger som står tomme, eller halvferdige bygninger som ikke kommer til å fullføres.

Prisnedgangen i boligmarkedet, og problemene i konstruksjonssektorens var dårlige nyheter for de irske bankene. Som tidligere nevnt hadde bankenes strategi virket gjennom å ta opp lån i det europeiske interbank-markedet, for å låne ut til eiendomsutviklere og boligkjøpere. Så lenge den kortsiktige finansieringen var tilgjengelig, og behovet for boliger steg, fungerte dette (FitzGerald 2011: 29). De fallende boligprisene gav i første omgang to relaterte problemer: for det første økte tapene til eiendomsutviklere i omfang, og bankene så ut til å gå på ytterligere tap; for det andre så de ut til å gå på store tap i forhold til en stor andel boligkjøpere som hadde tatt på seg for stor gjeld i oppgangsfasen (Haugen 2011:61; Kelly 2009). I starten av 2007 var det i bankenes toppledelse svært klart at man var i en kritisk situasjon, men de benektet for at de var i vanskeligheter. På tross av benektelsen, startet aksje-kursen til de største bankene å rase etter mars 2007 (Tobin 2010:2-3; Kelly 2009:15).

Bankene fikk snart et nytt stort problem. Ikke lenge etter at boligmarkedet hadde snudd, begynte tilgangen til billige lån i wholesalemarkedet å bli mindre rundt midten av 2007, som en følge av den internasjonale finanskrisen, og nervøsiteten i markedene. Situasjonen ble forverret utover 2008 etter et økende antall negative vurderinger av de irske bankenes sårbarhet overfor boligmarkedet. I 2008 oppsto en frysning i de europeiske lånemarkedene, som reflekterte bankenes manglende tillit til hverandre. De irske bankene var nå i en svært sårbar situasjon (Nyberg 2011:41). Mot slutten av perioden er det kommet frem at enkelte av bankene har tatt store grep på kanten av det ulovlige, for å opprettholde inntrykket av at de var solvente. Dette kommer særlig tydelig frem i handlingene til Anglo Irish. Anglo manipulerte sitt eget regnskap, ved å låne flere milliarder euro til andre banker som de fikk tilbakebetalt som kundeinnskudd mot slutten av året, for å gi inntrykk av at de hadde sterkere egenkapital (Haugen 2011:59).

Krisen kom for fullt i september 2008, når man fikk et bank-run på Anglo Irish. Det så et øyeblikk ut som hele banksektoren skulle kollapse. Fra og med dette tidspunktet intervenerte myndighetene drastisk i finanssektoren, gjennom en serie improviserte og stadig mer desperate tiltak for å redde de irske bankene (Kelly 2009:3-4). I de neste tre avsnittene vil jeg redegjøre for myndighetenes handlinger i reguleringen, skattepolitikken og finanspolitikken i samme periode.

5.2 Mangel på preventive regulerings tiltak tillater bankene å ekspandere fritt

“There was extraordinarily incompetent regulation... They wouldn’t have a notion of what they were dealing with. They’d just come in and look at the books, have a nice lunch and chat about interest rate policy”

- Direktør i en irsk bank om reguleringen i perioden (Lynch 2010:138).

Sentralbanken hadde ansvaret for reguleringen frem til 2003. I 2003 fikk man to separate organisasjoner (finanstilsynet og sentralbanken), med en felles ledelse. Den samlede organisasjonen fikk navnet *the Central Bank and Financial Services Authority of Ireland* (CBFSAI). Finanstilsynet fikk ansvaret for mikro-regulering, mens sentralbanken hadde ansvaret for makro-regulering. Jeg viser at myndighetenes regulering i perioden var nær det jeg tidligere definerte som selvregulering. Bankene fikk i stor grad bestemme tempoet og mengden på eget utlån. Delvis har dette sammenheng med at de regulerende myndighetene ikke tok risikoen som bygget seg opp på alvor. De irske regulerende myndighetene var i perioden underinformerte, ettersom de ikke benyttet seg av bankinspeksjoner i særlig stor grad. Med dataene de hadde tilgjengelig burde det imidlertid vært åpenbart at risikoen i økonomien var stor og økende, spesielt fra 2003 og utover. (Tobin 2010). I tilfellene hvor de regulerende myndighetene tok risikoen på alvor, ble det tatt svært beskjedne grep for å adressere problemene, samtidig som tiltakene kom sent. To milde regulerings tiltak ble gjennomført i slutten av perioden, i 2006-2007 (Nyberg 2011:62). Perioden som helhet er preget av tapte muligheter til å gjennomføre preventive tiltak.

5.2.1 Overtalelse som virkemiddel, 2000-2003

I perioden fra 2000-2002 gjennomførte ikke sentralbanken noen konkrete preventive tiltak. Sentralbanken var i deler av perioden urolig for kredittveksten i den irske økonomien, men fulgte ikke opp med en aktiv tilnærming til reguleringen av banksektoren. Sentralbanken kom imidlertid med flere advarsler til de irske bankene om å være forsiktige med utlånene. Sentralbanksjef John Hurley hadde også i årene før 2000 vært urolig for kredittveksten, og bankenes utlån til boligsektoren. I april 1999 sendte sentralbanken et brev til alle irske finansinstitusjoner der de minnet på farene for hele økonomien ved en fleksibel lånepolitikk (Lynch 2010:108). Brevene ble imidlertid ikke fulgt opp av kontroller for å sikre at de irske bankene fulgte sentralbankens råd (Honohan 2009). Disse kan ikke regnes som preventive tiltak, spesielt ettersom bankene ikke fulgte disse rådene i store deler av perioden.

Sentralbanken advarte igjen mot den hurtige ekspansjonen av kreditt i 2000. I årsrapporten fra 2000 advarte sentralbanken om oppbygningen av kreditt i økonomien, og de økte boligprisene. Banken poengterte at kredittveksten kunne bli et problem dersom lånebyrden til boligkjøpere ble så stor at de ikke var i stand til å tilbakebetale lånene (Central Bank of Ireland 2000:12,106). Foreløpig var faren imidlertid kun hypotetisk. I 2001 har den årlige rapporten en mildere tone i forhold til kredittveksten. Dette reflekterer et fokus i rapporten på den relative nedgangen i den irske økonomien dette året (Central Bank of Ireland 2001:10-16).

Regjeringen annonserte februar 2001 at reguleringsstrukturen skulle endres i 2003. Prosessen hadde vært pågående siden 1999, når regjeringen satt fornyelse av strukturen på reguleringen på dagsordenen. En kommisjon ble satt ned for å vurdere sentralbankens organisasjonsstruktur, og den anbefalte å dele ansvaret for reguleringen på to organisasjoner; en sentralbank og et uavhengig finanstilsyn (Westrup 2005:359-360). I det omorganiseringen ble annonsert, ble det klart at strukturen skulle endres fra en sentralbank med ansvar for finansiell stabilitet, til to distinkte organisasjoner, sentralbanken og finanstilsynet, under en felles ledelse. Denne modellen var en hybrid modell, en mellomløsning mellom en sentralbank med fullt ansvar for finansiell stabilitet, og to separate organisasjoner, med delt ansvar, slik vi blant annet har i Norge. Organisasjonsstrukturen gikk på tvers av anbefalingene til forslagene til ekspertkommisjonen som skulle gi råd til regjeringen, og de dominerende modellene i Europa på denne tiden (Westrup 2005:355). Den nye organisasjonsstrukturen trådte imidlertid i kraft først i 2003.

I mellomtiden ytret sentralbanken sin urolighet for kredittveksten igjen i 2002. Dette året advarte sjefen for sentralbanken, John Hurley, nok en gang bankene gjennom et brev til alle låneinstitusjonene hvor han understreket nødvendigheten av å opprettholde høye lånestandarder (Central Bank of Ireland 2002:10). Banken fulgte imidlertid ikke opp for å sikre at disse rådene ble fulgt. Spesielt viktig er håndteringen av den voldsomme veksten til Anglo Irish. Hadde sentralbanken gått inn aktivt for å dempe utlånene til Anglo i starten av perioden, kunne det ha dempet den intense konkurransen om markedsandeler som særlig tok seg opp rundt 2002-2003. Sentralbanken rådet Anglo Irish til å være forsiktig med utlånene mellom 2000-2003, men var ikke villig til å sanksjonere. Anglo endret ikke sin utlånspraksis (Honohan 2009:44).

For perioden som helhet er det klart at sentralbanksjefen hadde vært urolig for ekspansjonen i kreditt (Lynch 2010:133). Men de irske bankene var vel vitende om at sentralbanken ikke kom til å intervenere direkte for å stoppe utlånsveksten. Sentralbanken kom med advarsler og råd, men fulgte ikke opp med sanksjoner dersom bankene brøt rådene. Sentralbankens tilnærming, som Honohan (2009) kaller «frivillig samtykke», ble ikke respektert av bankene. Med dette

virkemiddelet hadde de i realiteten ikke noen kontroll over bankenes utlånsvekst. For perioden 2000-2003 kan man derfor si at sentralbanken førte en de facto selvreguleringspolitikk.

5.2.2 Ny organisasjonsstruktur, samme virkemiddel, 2003-2005.

Idet den voldsomme veksten i utenlandsgjeld hadde startet i 2003, gikk tilsynsmyndighetene gjennom den planlagte omorganiseringen. Ansvar for reguleringen av finanssektoren ble delt mellom sentralbanken og det nye finanstilsynet, under en felles ledelse. Tidspunktet for omorganiseringen var uheldig. På tross av den nye organisasjonsstrukturen, var imidlertid den generelle tilnærmingen i det nye finanstilsynet i stor grad en videreføring av praksisen til deler av den gamle sentralbanken. Videreføringen av sentralbankens gamle tilnærming til mikroregulering fikk nå navnet «prinsipp-basert regulering» (Honohan 2009:43). Finanstilsynet og sentralbanken benyttet seg av overtalelse som virkemiddel i kontakt med bankene. Når de så et problem, eller en utvikling de synes virket risikabel, forsøkte de å overtale banken eller bankene det gjaldt om å endre atferd. De benyttet seg svært sjeldent av sanksjoner dersom bankene ikke fulgte opp rådene (Honohan 2009:44). Det nye finanstilsynet var lite villige til å føre en intrusiv reguleringspolitikk med hyppige kontroller og detaljert oppfølging av bankene (Nyberg 2011: 62).

Financial Stability Report 2003 var den første årlige rapporten fra CBFSAI. Rapporten skulle i utgangspunktet være en samlet rapport fra finanstilsynet og sentralbanken, men ble i størst grad skrevet av sentralbanken. Rapporten spilte den samme rollen som sentralbankens årlige rapporter hadde gjort frem til 2002. Denne årlige rapporten ble sentralbankens viktigste kanal for å ytre urolighet overfor situasjonen i boligmarkedet (Nyberg 2011:67). I 2003 tok rapporten opp kredittveksten til boliglån spesielt som et problemområde (CBFSAI 2003:13).

I kontrast til urolighetene som ble ytret i rapporten, var tilsynsmyndighetene lite villige til å foreta preventive tiltak. Fra 2003 og utover brøt alle bankene i økende grad reglene for sektorbegrensninger på utlån til boligsektoren. Bankene konsentrerte en svært mye større andel av lånene sine i bolig enn det de hadde lov til. Nyberg (2011:64-65) beregner at en overholdelse av reglene ville redusert bankenes eksponering til boligmarkedet med € 62 milliarder i perioden fra 2002 til 2008. Hverken finanstilsynet eller sentralbanken gjorde noe med dette regelbruddet. I 2004 utførte finanstilsynet en inspeksjon av Anglo Irish. På dette tidspunktet identifiserte tilsynet flere av de viktigste problemene med denne bankens utlån. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at disse funnene ledet til en overveielse av å endre reguleringstilnærming. Hadde finanstilsynet gitt klar beskjed gjennom bestemte reguleringsiltak på dette tidspunktet, kan det hende at Anglo

ville bli mer forsiktig i utlånspraksisen, og dette kunne også ha hatt en effekt på utlånene til de andre bankene (Nyberg 2011:63). Heller ble løsningen å fortsette med samme virkemiddel. Rådene ble ikke fulgt opp av Anglo, og prosessen fikk fortsette.

Financial Stability Report 2004 pekte i det store og hele på en rekke viktige problemer, som blant annet den voldsomme veksten i boliglån, men konkluderte med at bankene var robuste til å motstå store sjokk (CBFSAI 2004:12). Når det gjaldt bankenes utlån til bygg og konstruksjonssektoren, observerte rapporten at det hadde vært en økning av lån til denne delen av den korporative sektoren, men at den ikke så dette som en stor risiko (CBFSAI 2004:26). CBFSAI hadde fremdeles ikke gjennomført noen preventive tiltak, på tross av at organisasjonen så den drastiske økningen av privat gjeld som foruroligende (Drudy og Collins 2011:6).

5.2.3 Tvil om tilnærmingen og to milde reguleringstiltak, 2005-2008

Fra midten av 2005 var det klart at sentralbanken og finanstilsynet begynte å tvile på om tilnærmingen ved å benytte seg av overtalelse var tilstrekkelig for å påvirke bankenes utlånsatferd. I et internt memo fra august 2005 ble det foreslått å øke lån-til-verdi kravene på boliglån fra 2 prosent av lånet til 2,4 prosent (Honohan 2009:100-101). Forslaget ble imidlertid forsinket, blant annet på grunn av opphetet debatt om denne typen direkte regulering var nødvendig (Honohan 2009:58-59). I mellomtiden kom 100-prosent lån på agendaen. Departementet for miljø, felleskap, og lokalstyre var svært urolig for introduksjonen av 100-prosent lån til boligkjøpere i 2004. Flere av senior-personellet ved departementet ytret uroligheter for disse i 2005, og påpekte at de hadde en inflatorisk effekt på boligprisene. I et møte mellom finanstilsynet, finansdepartementet og departementet for miljø, felleskap og lokalstyre, avviste imidlertid finansdepartementet og finanstilsynet farene ved denne typen lån (McGee 2011a).

Financial Stability Report 2005 viste spesielt stor urolighet for kredittveksten til boliglån. Dette ble viet stor plass i rapporten (CBFSAI 2005:10-12). Den viste også noen uroligheter for konsentrasjonen av lån i boligmarkedet, og noterte at nedgang i det internasjonale lånemarkedet kunne få negative effekter (CBFSAI 2005:12-13). Konklusjonen var imidlertid positiv for banksektoren som helhet: «The overall conclusion of the report is that the Irish banking system continues to be in a good state of health» (CBFSAI 2005:5). På dette tidspunktet tok bankene ekstrem risiko, og Nyberg (2011:60) skriver at «by the end of 2005, on a reasonable assessment, the authorities should have been sufficiently concerned about the emergence of a property market bubble to consider aggressive action to deflate it».

Finanstilsynet forsøkte å få en bedre oversikt over bankenes underliggende svakheter i 2006 gjennom en serie med stress-tester. De konkluderte ut i fra disse stress-testene med at bankenes kapasitet til å stå imot sjokk var god. Det virket som om de regulerende myndighetene og politikerne var overbevist om at bankene ikke utgjorde noen trussel til økonomien (Tobin 2010:2-3). Disse stress-testene hadde store svakheter, og reflekterte ikke de underliggende svakhetene i det irske banksystemet (Honohan 2009:94). I følge Tobin (2010b:5) fokuserte stress-testene i for stor grad på makroindikatorer, og plasserte enorm tiltro til de irske bankene. Dette hindret imidlertid ikke reguleringsmyndighetene fra å trekke svært optimistiske konklusjoner (Nyberg 2011:67). I følge Jim Farrell, formann i finanstilsynet etter krisen, var det imidlertid fremdeles tvil innad i tilsynet rundt de underliggende svakhetene i finanstilsynet etter stress-testene (IFSRA 2009:4).

I midten av 2006 kommer det frem av interne kommunikasjoner mellom formannen og sjefen av finanstilsynet at akselerasjonen i den generelle kredittveksten ble sett på som et problem. Spørsmålet om hvordan denne veksten kunne kontrolleres ble tatt opp, og det ble sådd tvil om hvorvidt overtalelsestilnærmingen var tilstrekkelig (Honohan 2009:58-59). Finanstilsynet bestemte seg etter mye intern konflikt og debatt, for å øke kapitalkravene til bankene i mai 2006 (Honohan 2009:103). På dette tidspunktet økte finanstilsynet lån-til-verdi forholdet som banker var lovfestet til å holde mot et 100 prosents lån, fra 2 prosent av lånets verdi til 2,25 prosent. Denne økningen kan sees som beskjeden, og den var også mindre enn det som var foreslått internt i 2005 (Lynch 2010: 184). Det kommer frem av interne dokumenter fra finanstilsynet at tiltaket var ment som et symbolsk tiltak fra organisasjonen. Det skulle signalisere til bankene viktigheten av å være nøye med at retningslinjene for boliglån ble fulgt (Honohan 2009:103). Tiltaket kan derfor kategoriseres som et mildt regulerings tiltak. Stabilitetsrapporten fra 2006 viser at CBFSAI fortsatt hadde stor tiltro til banksektoren: "...the overall conclusion is that the Irish financial system continues to be in a good state of health to cope with emerging issues" (CBFSAI 2006: 5).

Rundt 2007 var det åpenbare prognoser fra flere kanter om at bankene var i problemer dersom boligmarkedet falt. Kelly (2007) advarte om at boligprisene kom til å falle 40-60 prosent over de neste årene. ESRI, som lager prognoser for den makroøkonomiske utviklingen over kommende år, blant annet til finansdepartementet, advarte sterkt mot det de så som en boligboble på våren i 2007. ESRI-rapporten hadde særlig advart om den sterke veksten i lån fra utlandet av de irske bankene, og påpekte at situasjonen ikke var bærekraftig dersom disse lånene ble brukt til å finansiere den pågående boligboomen i Irland (FitzGerald 2012:30). CBFSAI og

Finansdepartementet avskrev imidlertid denne faren som overdreven til regjeringen i 2007 (FitzGerald 2012:30-31). Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 6.

På tross av at bankene var klar over at de var i en svært sårbar situasjon i midten av 2007, var ikke de regulerende myndighetene klar over det samme. Det ser ut som at bankene klarte å overbevise de regulerende myndighetene om at alt var vel (Tobin 2010a:6). Etter at den globale finanskrisen for alvor var i gang i 2007, gikk finansstilsynets sjef Patrick Neary ut på banen og avskrev faren for det irske banksystemet: «it is important to point out that Irish banks have only very limited exposure to US subprime losses and related credit products... Irish banks are resilient and have good shock absorption capacity to cope with the current situation» (Connor, Flavin og O’Kelly 2010:18).

Finanstilsynet bestemte seg likevel for et andre preventivt tiltak sent i 2007. Etter introduksjonen av det nye kapitalkravs-direktivet fra EU i 2007, endret det irske finanstilsynet lån-til-verdi ratioen på spekulative lån til eiendom, slik at disse krevde 6 prosent egenkapital i stedet for 4. For det første var også dette tiltaket relativt beskjedent. For det andre kom dette tiltaket alt for sent, ettersom boom-perioden allerede hadde passert topp-punktet. Det viser imidlertid mulighetene finanstilsynet hadde i forhold til preventive tiltak (Honohan 2009:102). Dette kan også kategoriseres som et mildt reguleringsiltak.

Stabilitetsrapportene hadde hele veien fra 2004 til 2007 pekt på en rekke usikkerheter og potensielle risikoer, men konklusjonene i alle disse rapportene har likevel vært beroligende. I hver rapport fra 2004-2007 konkluderes det med at banksektoren er solid, og har stor kapasitet til å stå imot sjokk. For boligmarkedet var diagnosen at økonomien med svært stor sannsynlighet ville gå inn for en «myk landing» (Nyberg 2011:67). Manglende advarsler om andre scenarioer gjorde at regjeringen så sent som i juli 2008 fremdeles var overbevist om at det irske banksystemet var solid (Tobin 2010a:4). Det virket som de regulerende myndighetene ikke tok risikoene som utviklet seg på alvor. Bankene hadde satt kontrollmekanismene til side, og prioriterte veksten og jakten på markedsandeler. Samtidig grep ikke de regulerende myndighetene inn i særlig grad for å stoppe denne prosessen. På intet tidspunkt i perioden var den statlige organisasjonen med ansvar for finansiell stabilitet klar over at noen av bankene hadde underliggende problemer (Honohan 2009:8). Selv etter at bankgarantien var gitt uttalte Patrick Neary at “by any estimate the Irish banks are so well-capitalised compared to any banks anywhere across Europe that I am confident they can absorb any loans or any impairments that emerge” (O’Sullivan og Kinsella 2012:13).

5.3 Finanspolitikken, stimuli til samlet etterspørsel og manglende sparing til krisetider

“When I have it, I spend it, and when I don't, I don't”

- Finansminister Charles McCreevy, om regjeringens finanspolitikk (Clifford 2011)

I denne delen vil jeg beskrive finanspolitikken i perioden 2000-2008. Regjeringen var i størst grad ansvarlig for budsjettpolitikken i perioden, og var dermed hovedaktøren bak finanspolitikken. Det er derfor viktig å poengtere enkelte trekk ved regjeringen som satt i store deler av perioden før jeg beskriver politikken. Regjeringen som satt i år 2000 kom til makten i 1997, besto av høyre-for-sentrum-partiet Fianna Fail, det dominerende irske partiet gjennom det meste av tiden etter frigjøringen, og det mindre nyliberale partiet Progressive Democrats. Disse to partiene styrte sammen frem til 2007. I 2007 endret Fianna Fail koalisjonspartner til The Green Party. Statsministeren fra 1997 til 2008 var Bertie Ahern. I de siste månedene av boom-perioden tok imidlertid Brian Cowen over som statsminister. Sitatet av finansminister McCreevy ovenfor fanger essensen i finanspolitikken i perioden. De økte skatteinntektene den irske regjeringen fikk til rådighet som følge av låne og boligboomen ble i stor grad brukt på ulike former for skattelette og økte statlige utgifter. Disse skatteinntektene var imidlertid sykliske, og kamuflerte et underliggende strukturelt underskudd. Budsjettene var i stor grad prosykliske i perioden, med unntak av 2003-2004, årene rett etter valget i 2002. Man kan derfor si at finanspolitikken i store deler av perioden var prosyklisk.

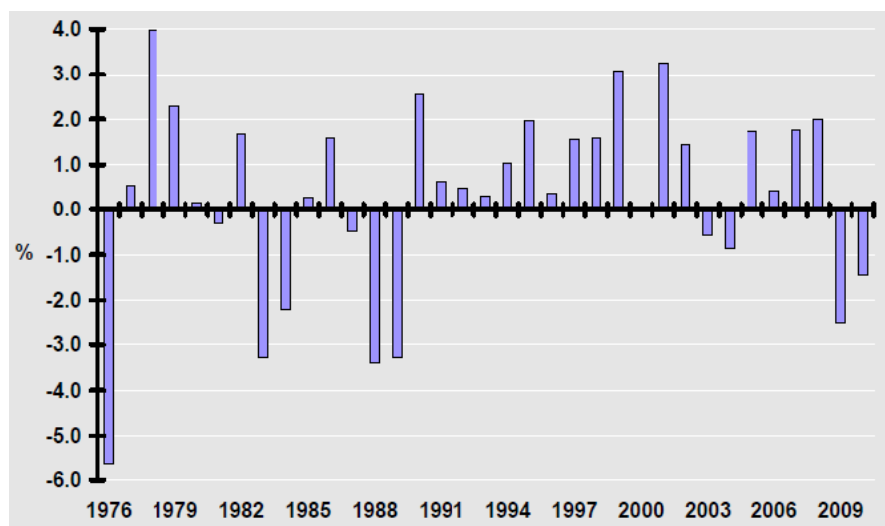
5.3.1 Prosyklisk finanspolitikk, 2000-2002

Den irske statens finanspolitikk har hatt en historie med å virke prosyklisk. Den irske staten har i større grad enn andre land ført en ekspansiv finanspolitikk i oppgangsperioder. Dette har skapt problemer for den irske økonomien, ved at staten har vært nødt til å spare i krisetider. På 1990-tallet hadde statlige utgifter falt drastisk som en andel av BNP, delvis som et resultat av den raske veksten. Flere var imidlertid urolige for finanspolitikken ved inngangen til pengeunionen. Lane (1998) argumenterte for at staten burde opprette et «rainy day fund» for å dempe det inflatoriske presset på markedet og i tilfelle en senere nedgangsperiode. ESRI har over de siste 20 årene har kommet med prognoser for økonomien over de kommende 5 årene. De påpekte i en rapport i 2000 at den nye konteksten uten pengepolitikken krevde at finanspolitikken måtte brukes til å kontrollere samlet etterspørsel, og å hindre boligbobler fra å forekomme. Denne rapporten

anbefalte en kontrasyklisk finanspolitikk (FitzGerald 2012:31). Disse rådene ble i stor grad oversett, og finanspolitikken skulle snart falle tilbake i sitt gamle mønster.

Rundt 2000 snudde trenden i bruken av finanspolitikken, og fra og med 2000 har budsjettet vokst raskere enn BNP. Samtidig har regjeringen senket det personlige skattenivået drastisk. Finanspolitikken har i store deler av 2000-tallet vært ekspansiv, og dermed virket prosyklisk (Lane 2010:5-6). Samtidig har de statlige budsjettene vært balanserte eller gått i overskudd i de fleste av årene etter 2000. Statens samlede gjeld sank også i hele perioden, fra 70 prosent av BNP i 2000, til 25 prosent av BNP i 2007. Denne politikken var imidlertid ikke planlagt. Skatteinntektene overskred forventningene år for år, og regjeringen budsjetterte med underskudd i store deler av perioden. Irland, som hadde en høy veksttakt helt siden midten av 1990-tallet, kunne ha opplevd svært høye budsjettoverskudd, slik som Finland og Nederland gjorde i perioden. Dette gjorde de imidlertid ikke, på tross av at Irland opplevde en mye større økonomisk boom i perioden enn Finland og Nederland (Dellepiane og Hardiman 2010:7,15). Skatteinntektene som økte mest i perioden var relatert til boligmarkedet, og derfor sykliske (Addison-Smyth og McQuinn 2010:201). Under er en figur som viser ESRI's beregninger av om finanspolitikken har vært ekspansiv eller kontraktiv, som jeg vil bruke i beskrivelsen av budsjettene.

Figur 6: Ekspansiv/kontraktiv finanspolitikk som prosent av BNP, 1976-2009, HERMES-modellen



Kilde: Baret, Kearney, Goggin, Conefrey (2009:22)

Finanspolitikken var særlig ekspansiv i årene forut for valget i 2002 (Dellepiane og Hardiman 2012:96). Spesielt 2001, året før valgåret, var et svært ekspansivt statsbudsjett. I 2001 avga *The Council of the European Union* (ECOFIN) en formell kritikk av Irlands finanspolitikk, der de advarte om at den virket prosyklisk:

“...the Council considers that the stimulatory nature of the budget for 2001 poses a considerable risk to the benign outlook in terms of growth and inflation portrayed in the 2000 update. The Council considers that this budget – the main measures of which are indirect and direct tax cuts and substantial increases in current and capital expenditure – is pro-cyclical” (Dyson og Quaglia 2010:589).

Selv om dette budsjettet ikke brøt med vekst og stabilitetspakten, advarte ECOFIN om at det ville overopphete økonomien (Dellepiane, Hardiman 2010:7-8). ECOFINs kritikk gav seg imidlertid ettersom Irlands vekst gradvis sakk ned i slutten av 2001. Budsjettet for 2002 var også ekspansivt. Finansminister McCreevy kuttet i det budsjettet massivt i skattegrunnlaget. Regjeringen ga personlige skattelett på 560 millioner dollar, og reduserte skattegrunnlaget for korporasjoner med en beregnet verdi av 311 millioner dollar. Gjennom skattelettene endret regjeringen den underliggende skattestrukturen. Regjeringen flyttet grupper av individer ut av skattelistede, og etterlot seg selv i større og større grad på inntektskilder andre enn personskatt. I større grad ble inntekten til regjeringen avhengig av utviklingen i boligsektoren (Lynch 2010:130-131). Effekten av de prosykliske budsjettene mellom 1999 og 2002 var å legge ytterligere inflasjonsdrivende press på økonomien, og særlig på boligmarkedet (Bergin et. al 2011:51).

5.3.2 Svakt kontraktiv finanspolitikk, 2003-2004

Etter 5 år med høy veksttakt vant Fianna Fail valget i 2002, og gikk dermed på nytt inn i koalisjon med Progressive Democrats. Etter valgseieren forsøkte finansminister McCreevy å kontrollere de økte statlige utgiftene. Dette reflekteres i budsjettene i 2003 og 2004, årene etter valget, hvor finanspolitikken ikke var like ekspansiv. Den irske økonomien hadde saknet disse to årene, med unntak av aktiviteten i boligmarkedene. I den irske offentlige debatten pekte mange på at den var unødvendig kontraktiv i disse to årene (Dellepiane og Hardiman 2012:96). Benetrix og Lane (2010), og ESRI-beregningene over viser at finanspolitikken var svakt kontraktiv i disse to årene.

Myndighetene kunne ha ført en sterkt kontrasyklisk finanspolitikk i disse to årene, men gjorde det ikke. I deres 2003-rapport identifiserte ESRI myndighetenes ekspansive finanspolitikk, og manglende evne til å kontrollere boligmarkedet, som et stort problem. På ny anbefalte ESRI-rapporten om at finanspolitikken var et nøkkelområde for å kontrollere samlet etterspørsel i økonomien, og anbefalte en kontrasyklisk politikk. I følge FitzGerald (2012:31) ville en sterkt kontrasyklisk finanspolitikk fra og med 2003 ha redusert inflasjonen i økonomien, særlig i forhold til boligsektoren. Årene 2003 og 2004 markerte dermed en mulighet til å endre finanspolitikken. Ettersom valget i 2007 nærmet seg, endret imidlertid finanspolitikken seg mot å være sterkt ekspansiv (Dellepiane og Hardiman 2012:96).

5.3.3 Prosyklisk finanspolitikk, 2005-2008

Perioden fra 2005-2007 var kritiske år. Store overskudd på budsjettet disse årene kunne gjort den irske staten kapabel til å stå i mot fremtidige sjokk. I ESRI's *Medium Term Review 2005* advarte instituttet generelt om en euforisk stemning i boligmarkedet, og spesielt mot potensielle sjokk som kunne endre situasjonen drastisk. Rapporten oppfordret myndighetene til å føre en mot-syklisk finanspolitikk. Rapporten fremhevet også at det var viktig med en stor finanspolitisk buffer dersom man skulle havne i en krisesituasjon:

“The loss of confidence and the related fall in prices could bring about a fall in housing output of around 40 per cent... Given the size of the building and construction sector anything that causes a collapse in activity would immediately transmit itself to the rest of the economy. The aim of policy should be to try and reduce this danger... At the level of the economy a tight fiscal policy would help turn down the heat and it would also provide spare capacity for the state to intervene in the event that things go wrong in the future” (FitzGerald et al. 2005:x-xi).

OECD kom også med en lignende advarsel i 2006 (OECD 2006:2). Generelt var det en stor usikkerhet rundt situasjonen i boligmarkedet på dette tidspunktet, og det var grunner til å føre en sterkt kontraktiv finanspolitikk (Lane 2010:12). Regjeringens finanspolitikk var imidlertid sterkt ekspansiv i perioden 2005-2008, som man kan se av tabellen over. De stimulerende budsjettene fra 2005 til 2008 la ytterligere inflatorisk press på økonomien, og gjorde situasjonen verre (Bergin et al. 2011:51). Statsministeren og regjeringen så imidlertid ikke noen problemer med at den samlede etterspørselen ble stimulert kraftig. Regjeringen avviste kritikken av boligmarkedets utvikling. Statsminister Ahern uttalte for eksempel følgende i 2006 om prognoser om at boligmarkedet kom til å falle:

”Quite frankly, if you would have taken the advice a year ago, you would have lost a lot of money. Everybody said we’re going to see a huge downturn in 2005 linking into 2006 – they were entirely wrong... Really we should have an examination into why so many people got it so wrong. My view is there’s not a great problem” (O’Toole 2009:156).

Regjeringen fortsatte i 2007 med å avise påstander fra økonomer om en boble i boligmarkedene. Etter et radioprogram hadde spådd en drastisk nedgang i boligprisene i 2007, luftet Statsminister Ahern igjen sine meninger om denne typen prognoser i en tale:

”Sitting on the sidelines, cribbing and moaning is a lost opportunity. I don’t know how people who engage in that don’t commit suicide” (O’Toole 2009:156).

Denne typen defensive reaksjoner er «klassiske» i boom-perioder (Galbraith 1993), men man ville kanskje ikke ventet å finne slike responser fra den sittende statsministeren. Regjeringen virket i

perioden ikke klar over hvilken posisjon økonomien var i. Til regjeringens forsvar advarte ikke sentralbanken eller finanstilsynet på noe tidspunkt om et drastisk fall i boligprisene, eller at dette skulle ha en sammenheng med bankenes utlån (Nyberg 2011). Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 6.

Den hurtige veksten av aktiva-relaterte skatteinntekter ble dermed brukt til å finansiere økte statlige utgifter, delvis gjennom skattefradrag til deler av befolkningen og delvis gjennom økende offentlige utgifter. Selv om myndighetene førte en finanspolitikk med overskudd på statsbudsjettene, og den samlede gjelden til den irske staten falt i perioden, var det i ettertid klart at budsjettoverskuddene ikke var store nok ettersom skattegrunnlaget var forbigående (Lane 2010:11). I 6 av 8 budsjetter på 2000-tallet pumpet regjeringen kjøpekraft inn i økonomien, på tross av at den irske økonomien vokste svært hurtig. Den irske staten satt seg selv dermed i en vanskelig posisjon på to fronter. For det første bidro den til at samlet etterspørsel ble stimulert i hele perioden. For det andre gjorde den at staten nå var i en vanskelig posisjon, dersom Irland skulle havne i en krise. Staten hadde ikke en like stor buffer for å motstå en krise som den kunne ha hatt (FitzGerald 2012:31-32).

Budsjettunderskuddet økte drastisk fra og med 2008. I 2008 gikk budsjettet i underskudd på 7,3 prosent, i 2009 gikk budsjettet i underskudd på 24,4 prosent, og i 2010 gikk budsjettet i underskudd på 32 prosent. Tallet fra 2010 inkluderer store kapitaloverføringer til to av de irske bankene, Anglo Irish og Irish Nationwide (Benetrix og Lane 2011:11). Den irske finanspolitikken viser dermed en stor mangel på beredskap i forhold til krisen. I etterkant har flere av de internasjonale organisasjonene gått hardt ut og kritisert den irske finanspolitikken i perioden før krisen. Denne kritikken må imidlertid forstås i kontekst av hvilke råd disse organisasjonene selv gav i boom-perioden. Det er sant at internasjonale organisasjoner som OECD og IMF på enkelte tidspunkt har kommentert at regjeringens finanspolitikk har virket prosyklisk, men i det store og hele har disse organisasjonene rost den irske finanspolitikken (O'Leary 2010).

5.4 Skattepolitikken bidrar til å overopphete boligmarkedet

I denne delen vil jeg beskrive skattepolitikken i perioden. Regjeringen var også i størst grad ansvarlige for skattepolitikken, men det er viktig å understreke at store deler av skattestrukturen var på plass allerede før perioden jeg ser på starter. Generelt bidro skattepolitikken til at

boligmarkedet ble overopphetet i perioden, ved å gi insentiver utenom det vanlige til å investere i boliger. Skattepolitikken har en sekundær rolle overfor boligboblen i forhold til de to andre politikkområdene, men den er likevel viktig for å forstå helheten i politikken. Et spesielt trekk ved den irske casen er mengden med skatteinsentiver for boligbygging, som ble brukt i stor skala, og bidro til overproduksjon av boliger. Skatteinsentivene ble påbegynt av regjeringen i 1998.

5.4.1 Opprettholdelse av status quo i skattepolitikken, 2000-2006

Som tidligere nevnt kom regjeringen som satt i år 2000 til makten i 1997, og det er relevant å se på noen av reformene som denne regjeringen innførte før årtusenskiftet. I 1998 startet myndighetene et omfattende program med skatteinsentiver for bygging av bolig. Myndighetene startet i 1998 med prøveprogrammet «Rural Renewal Scheme» som gav eiendomsutviklere generøse skattefradrag for å bygge eller pusse opp boliger og industribygg. Programmet var starten på en mengde med skatteinsentiver fra myndighetenes side for å få i gang byggingen av boliger. Insentivene ble brukt for å oppfordre til eiendomsutvikling i både urbane og rurale områder, hoteller, parkeringshus, feriehus, og en rekke andre typer bygninger. Disse skatteinsentivene fungerte slik at eiendomsutviklere fikk tilbake en stor andel av kostnaden for å bygge boligen på skatten over en 10 års periode. De mest profitable insentivene gav skattefradrag på mellom 50 og 100 prosent av kostnaden for å bygge boligen (Lynch 2010:157; Connor et. al 2010:18). Denne politikken gav eiendomsutviklere insentiver over det normale til å investere i bolig.

Skal man tro statsminister Ahern, var dette et forsøk på å øke tilbudet av boliger på starten av 2000-tallet. Han har uttalt at "House prices were growing too much and the demand for housing was too strong. That's why they were growing by too much. Our supply side wasn't strong enough". Han forklarte videre at "our first pressure was to try and get more houses built to try to dampen down the prices" (Lynch 2010:132). Regjeringen søkte dermed gjennom skatteinsentiver å øke produksjonen av boliger. Det kan være at disse skatteinsentivene var en god ide på slutten av 1990-tallet, og starten av 2000-tallet. Etter hvert ville de imidlertid bidra til overproduksjonen av boliger som forekom i perioden. Inntil videre var disse skatteinsentivene ment å utløpe i 2002, men som jeg vil komme tilbake til ble de videreført gang på gang frem til 2008.

En annen del av skattepolitikken for boligsektoren var skattepolitikken relatert til boligkjøp. Skattepolitikken overfor boligkjøp var til stede i starten av perioden. Irsk skattepolitikk favoriserte systematisk og i større grad enn i andre EU-land selv-eie av bolig. Irland er et av få

land hvor rentenedbetalinger på boliglån kan trekkes fra inntektsskatten, samtidig som det ikke er noen eiendomsskatt. Dette systemet gjorde skattegrunnlaget smalere, og det interagerte på en negativ måte med boligboblen ved å gi ytterligere insentiver for husholdninger til å investere i bolig. Irland har hatt generøse rentefradrag for selveiere av bolig, og skattefradrag for profitt ved salg av boligen (Ahearne, Delgado, Weizsäcker 2008:4; Regling og Watson 2009:27). Andelen av personer som eier egen bolig er svært mye høyere i Irland enn i andre land i perioden (Lynch 2010:160). Ettersom disse skattefordelene ikke ble endret over perioden, vil jeg ikke nevne disse i resten av dette avsnittet. Det er imidlertid viktig å huske at de var til stede i hele perioden.

FitzGerald (2001:1366-1369), som hadde advart mot nye styringsproblemer i overgangen til Euroen, advarte om den endrede rollen skattepolitikken måtte få på starten av 2000-tallet. Han vektla at Irland i større grad måtte bruke finanspolitikken for å dempe inflasjonen i boligpriser ettersom pengepolitikken ikke var et alternativ. I tillegg til å foreslå en restriktiv finanspolitikk, foreslo han skattepolitiske tiltak overfor boligsektoren for å dempe presset på boligmarkedet. Barry og Fitzgerald (2001) foreslo videre en skatt på boliglånsrenta, som i følge disse artiklene ville ha den samme effekten som en økning i rentenivået. Disse advarslene ble ikke hørt.

I 2002 annonserte finansminister McCreevy at de fleste skatteinsentivene for boligbygging ville forlenges til 2004 (Ross 2009:129). Rundt 2003 var det klart skatteinsentivene hadde utspilt sin rolle. IMF kommenterte i 2003 at irske boligpriser hadde steget voldsomt de siste årene, og kritiserte myndighetenes skatteinsentiver for å gjøre prisene volatile. Goodbody Stockbrokers hadde som tidligere nevnt rapportert i mars samme år at landet bare trengte 38 000 boliger vært år for å holde tritt med etterspørselen. Dette året ble det bygget rundt 50 000 boliger (Lynch 2010:133). 30. september 2003 sendte styret til CBFSAI et brev til finansministeren hvor de understreket at de var urolige for boligprisveksten: “the level of house prices along with continuing high rates of increase in prices pose macroeconomic as well as financial stability risks” (Honohan 2009:99). Det virket klart at kombinasjonen av manglende regulering som tillot lett tilgjengelig kreditt fra bankenes side, og skatteinsentivene for bolig stimulerte boligbygging uten hensyn til hvorvidt noen skulle bo i disse bygningene (Lynch 2010:161).

Gjennom *the Finance Act 2004* ble de fleste av skatteinsentivene for boligbygging videreført igjen, denne gangen til 31. juli 2006 (Office of the Revenue Commissioners 2007:3). Den 12. oktober 2004, etter at skatteinsentivene var videreført, sendte styret i CBFSAI en til finansministeren med en oppfordring til å fjerne skatteinsentivene for boligbygging. De advarte om at boligbyggingen kanskje utgjorde det dobbelte av det økonomien hadde behov for, og uttalte at: “it would seem

appropriate... to allow no further extensions to the termination date of mid-2006 for the range of tax driven incentive schemes for housing.” (Honohan 2009:100).

McCreevy gjorde ikke noe med skatteinsentivsystemet så lenge han satt som finansminister for regjeringen. I andre halvdel av 2004 tok imidlertid Brian Cowen over for McCreevy som finansminister. I desember samme år annonserte Cowen at de ulike skatteinsentivene relatert til boligbygging ville bli gransket av uavhengige organisasjoner, med vekt på fordelene og ulempene ved disse. Indecon Consulting og Goodbody Economic Consulting fikk ansvaret for å gjennomføre en analyse av skatteinsentivene. Goodbody Economic Consultants fikk spesielt ansvaret for en rekke insentiver som gikk under navnet *Urban and Rural Renewal Schemes* (Ross 2009: 126-127). Indecon-rapporten ble fullført i 2005, og den var svært negativ til myndighetenes politikk på området. Den kritiserte svært mange av skatteinsentivene, og hintet til at de hadde bidratt til overdreven boligbygging:

“In many cases while the schemes have had a benefit our analysis suggests they have served their purpose and there is absolutely no case for future government incentives. Continuing to approve new projects would contribute to oversupply and represent a clear waste of scarce public resources” (Indecon 2005: vi).

Rapporten beskrev hvordan insentivene hadde ført til en massiv bygging av boliger, hoteller og andre bygninger, og advarte om at byggesektoren nå utgjorde 19 prosent av Irlands BNP, nesten det dobbelte av standarden i andre europeiske land (Indecon 2005). Goodbody-rapporten kom frem til lignende konklusjoner (Ross 2009:126-127).

5.4.2 Regjeringen fjerner skatteinsentivene gradvis, 2006-2008

I 2006 kritiserte også OECD skatteinsentivene for boligbygging. De advarte om for det første om at boligmarkedet potensielt sett kunne være over-valuert, og for det andre om at et sterkt fall i boligmarkedet ikke kunne utelukkes. De anbefalte å fjerne skatteinsentivene for boligbygging (OECD 2006:2). Etter de to selvstendige rapportene av de ulike skatteinsentivene, ble det bestemt at et stort antall av skatteinsentivene skulle elimineres, og det ble satt enkelte restriksjoner på bruken av skattefradrag (Regling og Watson 2009:27-28). I 2006, når myndighetene bestemte seg for å fjerne en rekke av skatteinsentivene, var det imidlertid allerede for sent. Skatteinsentivene hadde allerede vært på plass i 8 år, og boligsektoren var i slutfasen av den lange boomen på dette tidspunktet (Lynch 2010:162). Regjeringen åpnet også for en gradvis utfasing, ettersom prosjekter som var avhengig av insentivene skulle få mulighet til å ferdigstilles.

De fleste av skatteinsentivene for bygging av bolig ble derfor ikke fjernet før i juli 2008 (Honohan 2009:31).

Oppsummert har insentivene til å investere i bolig, både som boligkjøper og eiendomsutvikler, blitt forsterket av myndighetenes skattesystem. På den ene siden har ordningen med skattefradrag ved kjøp av bolig og fraværet av boligskatt gjort det attraktivt å investere i bolig, sammenlignet med andre land. Andelen av den irske befolkningen som eide egen bolig var nærmest 80 prosent i 2008, og dette er et spesielt høyt tall i europeisk sammenheng. Denne delen av skattesystemet ble opprettholdt i hele perioden. På den annen side har mengden av skatteinsentiver for boligbygging bidratt til overproduksjon av boliger i Irland. 93 000 boliger i løpet av et år, med det samme befolkningstallet som Norge, er svært høyt. Mange økonomer har i ettertid sett skatteinsentivene som den drivende kraften i den overdrevne byggeaktiviteten til de irske eiendomsutviklerne, og det særegne irske fenomenet «ghost estates» (Regling og Watson 2009, Honohan 2009).

5.5 Oppsummering: politisk styringssvikt

Jeg vil kort gå gjennom verdiene på hver av de tre dimensjonene av avhengig variabel. Ut fra den teoretiske skalaen jeg definerte i kapittel 2, ligger alle de tre politikkområdene på verdiene som indikerer en politisk styringssvikt.

Jeg har vist at myndighetenes reguleringspolitikk lå nært opp til selvregulering, og dermed tillot bankene å virke prosyklisk. De regulerende lot i stor grad de irske bankene få styre utlånene sine selv gjennom hele perioden fra 2000-2008. Det dominerende verktøyet for å påvirke bankenes atferd var overtalelse gjennom brev eller direkte kommunikasjon med bankene, uten sanksjoner dersom rådene ikke ble fulgt. Denne formen for regulering kan sees svært nære ytterpunktet selvregulering, ettersom bankene kan opptre som de selv ønsker uten at det vil få negative konsekvenser. Unntaket i perioden er økningen kapitalkravene for utlån til bolig i 2006, og i de økte kapitalkravene til spekulative lån til eiendomsutviklere i 2007. Begge disse intervensjonene var beskjedne, og synes å være symbolske tiltak. De går derfor under det jeg har definert som milde regulerings tiltak. Verdien på reguleringspolitikken i perioden fra 2000-2008 blir dermed nærmest selvregulering. I etterkant har svært mange økonomer argumentert for at en mer preventiv regulering i perioden kunne ha svekket bankenes utlånsvekst sterkt, og dermed dempet eller forhindret krisen (Honohan 2009, O'Sullivan og Kinsella 2012, Regling og Watson 2009, Nyberg 2011).

Jeg har vist at finanspolitikken i perioden i det stort sett var ekspansiv, og dermed fungerte prosyklisk. Dette førte til at de irske myndighetene stimulerte samlet etterspørsel, som igjen påvirket boligmarkedet. Det førte også til at de ikke hadde en finansiell buffer når krisen først kom. Unntakene i denne trenden er budsjettene i 2003-2004, hvor finanspolitikken var svakt kontraktiv. Dersom myndighetene hadde ført en sterk kontraktiv politikk i perioden ville boomen blitt svakere, samtidig som de irske myndighetene hadde hatt en større buffer når krisen kom. Flere argumenterer for at krisen kunne vært sterkt dempet eller unngått, dersom regjeringen hadde ført en sterkt mot-syklisk finanspolitikk (Lane 2010, FitzGerald 2012, Regling og Watson 2009).

Jeg har argumentert for at skattestrukturen gav insentiver til investeringer i bolig, både gjennom skattefradrag til boligkjøpere og skattefradrag til eiendomsutviklere. Skatteinsentivene for boligkjøp var på plass allerede før boom-perioden. Skatteinsentivene til eiendomsutvikling ble imidlertid innført av regjeringen i perioden, og opprettholdt gjennom forlengelse på flere tidspunkt, frem til 2006, når det allerede var for sent å forhindre boligboomen. Skattepolitikken virket inn sammen med mangelen på preventive tiltak, til å fyre opp under syklusen som var i gang. Få har argumentert for at fjerningen av denne kunne hindret en krise totalt, men en eventuell krise ville nok blitt mindre, ettersom bygg-sektoren utgjorde hoved-andelen av tap til bankene etter krisen (Regling og Watson 2009, FitzGerald 2012, Lane 2010, Honohan 2009).

For den politiske styringen som helhet har myndighetene unnlatt å handle overfor bankenes prosykliske utlån, og aktivt forsterket boomen gjennom en prosyklisk finans- og skattepolitikk. Det var en svak koordinering av politikken på de tre områdene i perioden, og store brister på hvert enkeltområde. Politikken reflekterte på mange måter en manglende forståelse for effekten av politikken man førte på finans- og boligmarkedet, og manglende forståelse for de alvorlige konsekvensene låne- og boligboomen kunne få. Jeg har vist at det var personer som i større grad forsto situasjonen, og som uttrykket sine meninger i media, slik som det irske økonomiske instituttet ESRI, og økonomen Morgan Kelly ved Trinity College Dublin. Det var også svært mange saker om dette i media. Disse analysene fikk ikke mye oppmerksomhet i opptakten til krisen. Jeg vil derfor definere den samlede politiske styringen i boomperioden fra 2000-2008 som en politisk styringssvikt. I neste kapittel vil jeg gi min forklaring på hvorfor myndighetene førte en politikk på de tre områdene som gjorde at den samlede politiske styringen sviktet.

6 Analyse

I dette kapitlet er målet å forklare hvorfor myndighetene førte en politikk som gjorde at den samlede politiske styringen sviktet i å kontrollere låne- og boligboomen. Jeg vil forsøke å forklare de uavhengige variablenes effekt på avhengig variabel. Kapitlet er delt i fire deler. I de første tre delene (6.1., 6.2., 6.3.) vil jeg gå igjennom de uavhengige variablenes effekt på den politiske styringen hver for seg. I 6.1. analyserer jeg de ulike institusjonelle faktorene som definerte handlingsrommet for politisk styring på hvert politikkområde. I 6.2 analyserer jeg interessene som har påvirket den politiske styringen på hvert politikkområde. I 6.3. går jeg igjennom de dominerende ideene som begrenset den politiske styringen gjennom selektiv læring. I 6.4. vil jeg kort drøfte samspillet mellom de ulike uavhengige variablene.

6.1 Institusjonelle begrensninger og handlingsrom for politisk styring

I dette underkapitlet vil jeg gå gjennom institusjonelle begrensninger for den politiske styringen. Jeg vil gå igjennom disse på hvert politikkområde for seg. 6.1. tar for seg nasjonale og europeiske begrensninger på virkemidler i reguleringen. I 6.2. viser jeg at mangelen på begrensende regler har tillatt et stort finanspolitisk handlingsrom. 6.3 tar kort for seg regelverk som kan ha hindret fjerning av skatteinsentivene. I det store og hele har ikke institusjoner vært utslagsgivende for den samlede politiske styringssvikten, selv om de innskrenket handlingsrommet for myndighetene noe på de tre politikkområdene. Den viktigste institusjonelle faktoren er mangelen på begrensninger i finanspolitikken, som utgjør en delforklaring på den prosykliske finanspolitikken.

6.1.1 Regulering og regelverk på nasjonalt og europeisk nivå

Hypotese I: Nasjonale eller overnasjonale begrensninger på virkemidler kan forklare mangelen på preventive regulerings tiltak.

Jeg vil i denne delen ta opp forskjellige potensielle begrensninger på sentralbanken, og senere CBFSAs evne til å regulere de irske bankene i perioden. De irske regulerende myndighetene hadde svært mange virkemidler som de ikke tok i bruk. Regelverket utgjorde dermed ikke en hindring på nasjonalt nivå. Det europeiske regelverket innskrenket handlingsrommet til de regulerende myndighetene noe, ved at de hadde begrenset mulighet til å regulere de utenlandske

bankene. Dette virker imidlertid ikke å ha vært utslagsgivende. Samlet sett tyder ikke funnene på at institusjoner kan forklare de reguleringsmyndighetenes mangel på preventiv politikk.

Som tidligere nevnt var reguleringspolitikken et nasjonalt ansvar i den europeiske pengeunionen. Det var dermed ingen direkte begrensinger fra europeisk nivå på hvilke reguleringsiltak de nasjonale myndighetene kunne bruke (Eijffinger 2005:459-460). Nasjonalt hadde sentralbanken, og senere CBFSAI en relativt omfattende portefølje av virkemidler: administrative sanksjoner, tilbakekallelse/suspensjon eller krav tilknyttet autorisering av banker, avsettelse av bankdirektører, bestemmelser om at en kredittinstitusjon må avstå fra spesielle utlånstyper, direkte kontroller på lån, økte kapital og reservekrav, sektorbaserte begrensninger på utlån, overtalelse og advarsler til regjeringen (Nyberg 2011:68, Honohan 2009:72). Av disse virkemidlene vurderte sentralbanken og senere CBFSAI bruken av fire i perioden: direkte kontroller på lån, økte kapital- og reservekrav, sektorbaserte begrensninger, og overtalelse. Av disse fire virkemidlene ble to benyttet: økte kapital og reservekrav og overtalelse (Honohan 2009:97). Sentralbanken/CBFSAI hadde dermed et relativt stort handlingsrom av virkemidler, men de fleste av disse ble ikke tatt i bruk.

Av virkemidlene som ble tatt i bruk var overtalelse det viktigste, som vist i kapittel 6. Dette ble brukt i hele perioden, med relativt liten innvirkning på bankenes utlånsvekst. I perioden før 2006 var dette det eneste virkemiddelet myndighetene tok i bruk. Etter 2006 brukte finanstilsynet muligheten til å sette opp egenkapitalkravene til banksektoren som helhet to ganger (Nyberg 2011:64). Finanstilsynet brukte dette virkemiddelet for første gang i 2006, når de endret egenkapitalkravene for lån-til-verdi på boliglån fra 2 prosent til 2,25 prosent. Den andre gangen dette ble brukt var i 2007, når finanstilsynet øket kapitalkravene for spekulative lån til eiendomsutviklere fra 4 til 6 prosent.

Flere har argumentert for at en rekke av virkemidlene myndighetene ikke tok i bruk kunne ha dempet boomen sterkt, eller hindret den fra å utvikles til en krise. Et virkemiddel som sentralbanken hadde, men som ikke ble tatt i bruk, var sektorbegrensningene på lån. I det tilfelle var det klare regler på hvor stor andel av samlet lån bankene kunne plassere i boligsektoren. Som tidligere nevnt har Nyberg (2011) beregnet at lånene som brøt med sektorbegrensningene til sammen utgjorde € 62 milliarder. Rapporten argumenterer også for at dette virkemiddelet kunne ha fungert dersom sentralbanken og finanstilsynet aktivt hadde brukt dette kombinert med overtalelse. Sentralbanken hadde mulighet til å informere regjeringen om den farlige utviklingen i bank og boligmarkedene, men gjorde det ikke (Nyberg 2011:64,68). Finanstilsynet kunne ha sanksjonert bruken av 100-prosent lån, men gjorde det ikke (Honohan 2009). Finanstilsynet

kunne ha knyttet betingelser til banklisensene til enkelte av finansinstitusjonene (for eksempel Anglo Irish), eller fratatt de mest aggressive bankene lisensen. Trusselen av å bli fratatt lisensen kunne vært overbevisende nok i seg selv til å endre utlånspraksisen (Nyberg 2011:64).

Det europeiske regelverket har utgjort enkelte begrensninger på myndighetenes evne til å regulere preventivt. Maastricht-traktaten om det indre markedet innskrenket nasjonale myndigheters evne til å regulere utenlandske banker. EUs regelverk om finansielt tilsyn er basert på «home country control», som betyr at en bank eller annen type finansinstitusjon blir overvåket fra hjemlandet. Når en bank blir pan-europeisk trengs ikke ytterligere regulering fra statene der banken har bransjer (Eijffinger 2005:470). Samtidig har EU lenge promotert finansiell integrasjon mellom medlemslandene, og dette har ført til at mange utenlandske banker har opprettet filialer i land hvor muligheter for utlånsvekst var store. Dette var tilfellet i Irland, hvor særlig britiske og skotske banker opprettet filialer for å konkurrere med irske banker på starten av 2000-tallet. Disse utenlandske bankene hadde små markedsandeler sammenlignet med de irske, men de ble oppfattet som truende av de nasjonale bankene. De irske reguleringsmyndighetene hadde ikke direkte autoritet over de utenlandske bankene. Dersom finanstilsynet økte kapitalkravene eller satt begrensninger på utlån til de irske bankene, ville de utenlandske bankene få en konkurransemessig fordel i kampen om markedsandelene (Regling og Watson 2009:28-29). Begrunnelsen ble i følge Honohan (2009) ofte brukt av direktørene i finanstilsynet og sentralbanken for ikke å intervenere mer direkte i finansmarkedene gjennom økte kapitalkrav og strengere utlånsstandarder i perioden forut for krisen. I finanstilsynets årsrapport for 2008 uttrykker organisasjonen at den i etterkant så dette regelverket som en begrensning på mulighetene for preventiv regulering, på grunn av den tapte konkurranseevnen dette ville få for nasjonale banker (IFSRA 2009:4).

Likevel kan ikke denne begrensningen sees som utslagsgivende. Dette kan argumenteres for kort med fire forskjellige grunner. For det første var CBFSAs lovfestede rolle først og fremst å sikre den finansielle stabiliteten. CBFSAs hadde også som oppgave å promotere den irske finanssektoren, men den finansielle stabiliteten hadde klar prioritet fremfor denne sekundære rollen. Dette er vektlagt i the *Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act 2003*:

“The Bank has the following functions... [T]o promote the development within the State of the financial services industry (but in such a way as not to affect the objective of the Bank in contributing to the stability of the State’s financial system)” (Houses of the Oireachtas 2003:9).

Vektleggingen av konkurranseevne over hensyn som gjelder den finansielle stabiliteten er tilsynsmyndighetenes egen tolkning av sin rolle, og den virker ikke å stemme overens med prioriteringene i regelverket. For det andre hadde den irske staten i krisesituasjon ikke ansvar for å redde utenlandske banker. Dette hadde vært ansvaret til de utenlandske bankenes hjemland. For det tredje hadde finanstilsynet mulighet til å spørre om assistanse fra tilsynsmyndigheter fra andre europeiske land, dersom de hadde problemer med utenlandske banker. Dette finnes det imidlertid ingen antydninger til at de gjorde (Nyberg 2011:65). For det fjerde utgjorde de utenlandske bankene i realiteten en svært liten del av det irske lånemarkedet. I hele perioden utgjorde for eksempel de nasjonale bankene i overkant av 96 prosent av markedet for boliglån (Honohan 2009:108).

Jeg vil til slutt trekke frem to institusjonelle begrensninger som ikke ble teoretisert i kapittel 2, men som potensielt sett kan ha vært viktige. For det første er det åpenbart at Finanstilsynet i perioden 2003-2008 hadde for små ressurser når man ser perioden tilbake på perioden i etterpåklokskapens lys. Likevel, argumenteres det for i de store rapportene etter krisen, var ikke dette noe hovedproblem. Finanstilsynet feilallokerte de ressursene de hadde, og hadde en svært passiv tilnærming som ikke skyldes bemanningen. Finanstilsynet uttalte heller ikke til finansdepartementet på noe tidspunkt i løpet av perioden at de hadde behov for større ressurser (Nyberg 2011:63). For det andre kan det tenkes at den nye reguleringsstrukturen i 2003 kan ha spilt en rolle. Rapportene etter krisen konkluderer imidlertid med at den hybride strukturen ikke har spilt en stor rolle. Overgangen mellom de to organisasjonsformene gikk relativt raskt, og kommunikasjonen mellom sentralbanken og finanstilsynet var god i perioden fra og med 2003. *Tilnærmingen* til regulering vektlegges som svært mye viktigere (Honohan 2009; Regling og Watson 2009:36). Selv om reguleringsstrukturen er forandret etter krisen, er det en utbredt oppfatning i sentralbanken av at strukturen ikke var av fundamental viktighet i å forklare den sub-optimale politikken (Intervju med McGuire 2012).

Samlet sett virker det som de regulerende myndighetenes mangel på preventive tiltak i mindre grad skyldes begrensninger på virkemidler, og heller andre faktorer. Dersom det hadde vært vilje til å regulere preventivt, ville det også vært mulig. Funnene svekker antakelsen i hypotese I.

6.1.2 Løse institusjonelle rammer for finanspolitikken

Hypotese II: Mangel på institusjonelle begrensninger rundt budsjettprosessen kan forklare det store finanspolitiske handlingsrommet, og kan derfor være en delforklaring på den prosykliske finanspolitikken.

I dette avsnittet vil jeg gå igjennom det finanspolitiske handlingsrommet til de irske myndighetene. I det store og hele var det handlingsrommet stort. Her vil jeg trekke frem to årsaker til at dette var tilfelle: (1) Vekst og Stabilitetspakten fungerte ikke begrensende på de irske myndighetenes finanspolitikk ettersom den ikke tar hensyn til land i en boom-fase; (2) Irland hadde svakt utviklede nasjonale finanspolitiske regler og finanspolitiske råd. Disse faktorene kan ikke i seg selv forklare at regjeringen førte en prosyklisk finanspolitikk, men de forklarer at handlingsrommet for bruk av finanspolitikken var stort.

Som tidligere nevnt var Irland som medlem av pengeunionen bundet av Vekst og Stabilitetspakten. Pakten var ment som en begrensning på medlemslandenes finanspolitikk. Reglene for pakten var at medlemslandene ikke kunne overstige et budsjettunderskudd på 3 % årlig, og at den samlede statlige gjelden ikke kunne overstige 60 prosent av BNP. Disse reglene var ment å sikre at medlemslandene førte en balansert budsjettpolitikk, og at de ikke tok på seg overdreven gjeld. I en normal situasjon kunne stabilitetspakten dermed begrenset den irske regjeringens evne til å føre en ekspansiv finanspolitikk. I en boom-periode som det den irske økonomien var inne i fungerte imidlertid ikke dette. Ettersom Irland var inne i en låne- og boligboom, med 5-6 % vekst i BNP årlig, steg det sykliske skattegrunnlaget hele perioden. De sykliske skatteinntektene ble brukt til å redusere de stabile formene for skattegrunnlag og øke de statlige utgiftene, samtidig som den irske regjeringen balanserte budsjettet. Den irske regjeringen kunne dermed føre en sterkt ekspansiv finanspolitikk, og fortsatt holde seg innenfor ØMUs regelverk på 3 % underskudd på statsbudsjettet (Lane 2010:11). ECOFIN hadde advart den irske regjeringen mot den prosykliske finanspolitikken i 2001, men de hadde imidlertid ikke noen sanksjonsmuligheter ovenfor irene. De hadde kun sanksjonsmuligheter når et land brøt reglene i pakten. Stabilitetspaktens regler var ikke tilpasset en økonomi i en boom-fase, og hadde dermed ikke noen begrensende effekt på den nasjonale budsjettprosessen (FitzGerald 2012:27).

Generelt var vekst og stabilitetspakten en del av problemet, heller enn løsningen. Etter innførelsen av vekst og stabilitetspakten, omhandlet den offentlige diskusjonen om finanspolitikken i svært stor grad om overholdelse av pakten. Mye tyder på at de politiske partiene «stolte på» disse europeiske reglene (FitzGerald 2012:31). Dersom vekst og stabilitetspakten hadde vært tilpasset økonomier i boom-faser, kan man imidlertid fortsatt spørre seg hvorvidt det hadde hatt en klar effekt på den irske budsjettpolitikken. I løpet av det første tiåret har pakten blitt brutt av flere av medlemslandene. Frankrike brøt den fra 2003-2006, mens Tyskland brøt den fra 2002-2006. Dette fikk ikke konsekvenser for disse to landene, og man har

ikke brukt sanksjonsmulighetene i særlig stor grad (Hallerberg og Bridwell 2008:70). Den irske parlamentariske komiteen for europeiske affærer poengterte dette etter krisen:

By late 2003 it became clear that their deficits were continuing to rise and that neither France nor Germany would meet their targets. Neither Member State faced sanction due to this non-compliance. These cases pointed to obvious credibility and enforcement problems for the SGP. If the two largest euro area economies fail to comply with the rules then why should smaller countries do so? (Houses of the Oireachtas Joint Committee on European Affairs 2010:6).

Utover stabilitetspakten hadde medlemslandene selv ansvar for finanspolitikken. Ettersom de europeiske begrensningene på finanspolitikken ikke var fungerende, ble nasjonale begrensninger desto viktigere (Lane 2010:11). Den irske budsjettprosessen var imidlertid preget av svakt utviklede nasjonale begrensninger. To faktorer som særlig er blitt trukket frem er (1) mangelen på finanspolitiske råd og (2) mangelen på finanspolitiske regler. I mange andre land har man hatt finanspolitiske råd som veileder regjeringen i finanspolitikken. Calmfors (2011:20) identifiserer for eksempel Nederland, Danmark, Tyskland, Østerrike, Sverige, Canada og Ungarn som land med en lignende ordning. I de landene de er blitt opprettet, gir disse klare råd om hva som vil være en realistisk finanspolitikk. Lane (2010:24) skriver at et slikt finanspolitisk råd, dersom det hadde vært til stede, kunne ha ført til en mindre prosyklisk finanspolitikk i perioden før krisen. Dette er bare i teorien, ettersom det er begrenset hvor mange land som har denne ordningen. Det kunne imidlertid potensielt sett ha dempet presset på finanspolitikken.

Den irske staten har også hatt en mangel på finanspolitiske regler som kan virke selvbindende. En rekke OECD-land har finanspolitiske regler av varierende sort for å holde planleggingen av finanspolitikken innenfor visse parameter. I Norge har vi for eksempel handlingsregelen. Blant OECD-land er Irland eksemplarisk som landet med minst begrensninger på den politiske prosessen for finanspolitikken (Hardiman 2009:18). Pensjonsfondet, som ble opprettet i 2002 er et unntak fra mangelen på bindende regler. Pensjonsfondet var et tiltak fra regjeringen for å spare til fremtiden, med tanke på eldrebølgen som i varierende grad vil ha en effekt på europeiske land (Lane 2010:12-13). Gjennom fondet skulle den irske staten spare 1 prosent av landets BNI fra tilgjengelige ressurser, til en fremtidig eldrebølge (McCreevy 2001). Regjeringens selvbinding gjennom pensjonsfondet utgjorde imidlertid en svært liten del av statens samlede budsjett, og utgjorde derfor ikke noen stor innskrenkning på det finanspolitiske handlingsrommet (Dellepiane og Hardiman 2010). Samlet sett har det finanspolitiske handlingsrommet vært stort. Jeg vil være forsiktig med å si noe om hvorvidt den irske finanspolitikken ville vært mindre prosyklisk, dersom finanspolitiske råd, eller finanspolitiske handlingsregler hadde vært på plass, ettersom det

fortsatt ville vært mulig å bryte eksisterende regler, slik mange land brøt med reglene i stabilitetspakten (Debrun og Kumar 2007). Mangelen på finanspolitiske begrensninger kan likevel sees som en delforklaring, ettersom regler som hadde tatt hensyn til de sykliske skatteinntektene potensielt kunne ha hindret finanspolitikken fra å virke prosyklisk.

Samlet sett tyder funnene på at mangelen på institusjonelle begrensninger i budsjettprosessen kan bidra til å forklare den prosykliske finanspolitikken. Dette styrker hypotese II. Her må det understrekes at dette bare er en delforklaring, ettersom et stort finanspolitisk handlingsrom ikke nødvendigvis vil bety en prosyklisk finanspolitikk i seg selv. Regjeringen kunne fremdeles ha ført en kontrasyklisk finanspolitikk, selv om de hadde et stort handlingsrom.

6.1.3 Institusjonell treghet i skattepolitikken

Hypotese III: institusjonelle begrensninger på endringer i skattepolitikken har ført til at man ikke har fjernet boligbeskatningen.

Skattene som allerede var på plass på 2000-tallet virket vanskelige å fjerne, men dette synes ikke å skyldes institusjonelle begrensninger slik jeg har definert det i denne oppgaven. Regjeringen hadde som tidligere vist flere muligheter til å fjerne mengden av skatteinsentiver for boligbygging, både i 2002, 2004, og 2006 (Office of the Revenue Commissioners 2007). De valgte imidlertid å videreføre de fleste skatteinsentivene tre ganger, på tross av kritikk fra ulike hold. Hypotese III svekkes.

6.2 Bankene, eiendomsutviklerne og velgernes påvirkning på den politiske styringen

Dette underkapittelet tar for seg de ulike interessene som trakk politikken i forskjellige retninger. Jeg tar opp de tre styringssviktene basert på et pluralistisk syn på politisk styring. Det hefter alltid tvil ved interesse-baserte forklaringer, ettersom man vanskelig kan påvise hvor stor påvirkning ulike grupper har hatt. Ut i fra materiale som var tilgjengelig, virker det imidlertid som om en interesse-forklaring har mer å si i den irske konteksten enn i andre lignende case. I denne delen vil jeg vurdere bankene, eiendomsutviklerne, og velgernes påvirkning på den politiske styringen. I hver av de tre forklaringene tyder empirien på at disse aktørene har påvirket den samlede politiske styringen mot en styringssvikt.

6.2.1 De regulerende myndighetene og press fra finansnæringen

Hypotese IV: reguleringsmyndighetenes mangel på preventive regulerings tiltak kan forklares ut fra press fra finansnæringen mot å regulere preventivt

Som nevnt i avsnitt 6.1.1. hadde de regulerende myndighetene en relativt omfattende portefølje av virkemidler, som de ikke tok i bruk. I dette avsnittet vil jeg vurdere finansnæringens påvirkning på reguleringen. Finansnæringen har generelt vært for en selvreguleringstilnærming, og har lobbet mot preventive tiltak. Her vil jeg trekke frem ulike indikasjoner på at sektoren har fått gjennomslag for sitt press på de regulerende myndighetene.

Finansnæringen i Irland har i perioden vært for en selvreguleringstilnærming. Den har videre hatt de økonomiske midlene til å påvirke myndighetene. Bankene har individuelt sett vært økonomisk mektige. I tillegg har finanssektoren utviklet godt organiserte interesseorganisasjoner, som Financial Services Ireland, the Irish Bankers Federation, og the Irish Association of Investment Managers, med en svært god evne til å argumentere for sine politiske saker (Westrup 2005: 358-359). Reguleringstilnærmingen i starten av perioden var en form for «light touch» regulering (Regling og Watson 2009:38). Det virker som denne tilnærmingen passet bankene godt (Clarke og Hardiman 2012:29). Etter at de regulerende myndighetene begynte å tvile på tilnærmingen, har det imidlertid vært hyppige forsøk på å forhindre preventive tiltak. Honohan (2009) skriver at eksterne interessegrupper, og spesielt finansinstitusjoner, argumenterte hyppig mot mer direkte intervensjon i finansmarkedene i perioden 2003-2008. Protestene mot mer direkte reguleringer kom fra flere hold. Det ene gjengående argumentet var at mer direkte regulering ville gi de nasjonale bankene en konkurransemessig ulempe i forhold til utenlandske banker. Det andre argumentet var at mer direkte intervensjoner i økonomien ville gjøre Irland mindre attraktivt for internasjonale finansinvesteringer. Et tredje argument, som jeg vil komme tilbake til i delen om ideer, var at det ikke var myndighetenes rolle å gripe inn i finansmarkedene (Honohan 2009:105-109). Hvorfor skulle man tro at deres meninger påvirket reguleringen?

En første indikasjon er at sentralbanken *historisk sett har vært svært åpen for press fra bankene*. Dette har særlig kommet frem etter en rekke skandaler på 1980- og 1990-tallet, hvor sentralbanken har vært involvert (O'Toole 2009:47-74). Det dominerende temaet på 1990-tallet var bankenes fasilitering av systematisk skatteunndragelse, og spesielt den høyprofilerte DIRT-skandalen (Clarke og Hardiman 2012:22). I mange av skandalene har sentralbanken visst om bankenes ugjerninger, men ikke grepet inn for å stoppe de. Direktøren for forbrukersaker i sentralbanken understreket graden av bekymring når hun i 1998 beskrev tilliten til forbrukere som «shattered by

the number of scandals» (Westrup 2005:360). McDowell-kommisjonen, som ble nedsatt for å finne ut av hvordan man kunne gjenvinne tilliten til reguleringssystemet, anbefalte at et nytt finanstilsyn burde opprettes som en komplett ny organisasjon utenfor og uavhengig av sentralbanken. Anbefalingene til McDowell-rapporten ble publisert på samme tid som en parlamentarisk komité ble utnevnt for å undersøke DIRT-skandalene i 1999. Komiteen skrev i sin rapport at sentralbanken hadde gjort lite for å forhindre skatteunndragelsen. Rapporten var svært kritisk til forholdet mellom bankene og sentralbanken, og beskrev forholdet som «particularly close and inappropriate», og «perhaps too mindful of the concerns of banks, and too attentive to their pleas and lobbying» (Westrup 2005:362-363). Den nye organisasjonsformen ble imidlertid en fornyelse av den gamle, hvor finanstilsynet ble en underorganisasjon av sentralbanken. Avdelingen for bankregulering ble overført mer eller mindre intakt fra sentralbanken til finanstilsynet i 2003 (Honohan 2009:43). På bakgrunn av den historiske linken mellom sentralbanken og finansnæringen, og videreføringen av sentralbankens personell til finanstilsynet i 2003, er det grunn til å tro at de regulerende myndighetene har vært lydhør overfor finansnæringens påvirkning.

En andre indikasjon er at *ansatte i de regulerende myndighetene hadde store karrieremuligheter i de nasjonale bankene*. Ross (2009) skriver at spesielt det øverste sjiktet av sentralbanken og senere finanstilsynet har beveget seg fritt til styrene i kommersielle banker etter at deres tid i organisasjonene var over. Noen av de mest profilerte sentralbank-direktørene som har fulgt denne trenden er James Meenan, Lauden Ryan og Ken Whitaker, som alle ble ansatt av Bank of Ireland etter tiden som direktører. Det var også tilfeller av at direktører i AIB og Bank of Ireland satt i sentralbankens styre på samme tid som de beholdt sine posisjoner i bankene (Ross 2009:70-71). O'Toole (2009:149) skriver at karrieren til William Slattery er en god illustrasjon på karrieremulighetene. Slattery var ansvarlig for reguleringen av det internasjonale finanssenteret frem til 1995. Deretter begynte han å jobbe i Deutsche Bank International Ireland, og ble så sjef i en av finansnæringens lobbygrupper (Financial Services Ireland) mellom 2002 og 2005. Det samme virker å være tilfelle for finanstilsynet etter opprettelsen i 2003 (Chari og Bernhagen 2011:480). Liam O'Reilly, som satt som øverste sjef i finanstilsynet i perioden fra 2003-2005, ble for eksempel ansatt i Irish Life and Permanent etter at han trådte av som leder av finanstilsynet. Denne var en av de viktigste bankene i boom-fasen (O'Toole 2009:148). Chari og Bernhagen (2011:480) beskriver jobbbyttene i Irland som en ekstremform for «agency capture». Poenget er at det ikke virket å være stor avstand mellom en karriere i reguleringsorganisasjonene og bankene. Dersom ledelsen i

sentralbanken så for seg en videre karriere i bankene etter fartstiden i byråkratiet, hadde de insentiver til å være lydhøre for bankenes krav.

En tredje indikasjon på at bankenes argumenter har påvirket er *den store tilgangen bankene har hatt til myndighetene*. Her kan det særlig synes som om finanstilsynets prinsipp-baserte tilnærming til regulering har spilt en rolle. Denne har gått ut på å være fleksibel i forhold til bankene, og at bankene og reguleringsmyndighetene skal jobbe sammen mot bedre regulering (Honohan 2009:44). Denne formen for regulering innebar at bankene skulle konsulteres i forkant av potensielle reformer eller tiltak. Finanstilsynet så konsultasjon i forkant av reformer som svært viktig (IFSRA 2007:41; Honohan 2009:104-109). Honohan (2009:10) viser til tre eksempler der finansnæringen påvirket reguleringsutfallet direkte ved disse konsultasjonene. To av disse viser finansnæringens evne til å presse finanstilsynet. Det viktigste eksempelet er «Directors Compliance Statement»-reformen finanstilsynet ville innføre i 2005. Denne reformen ville i følge Nyberg (2011:72) ha hatt en svært viktig effekt på bankenes vilje til å ta risiko, ettersom den ville gjort direktørene i bankene personlig ansvarlige for risikoen de tok. Dette var et av de nye virkemidlene tilsynet hadde tilgjengelig i 2004. Finanstilsynets plan var å innføre reformen slik at den var operasjonell fra og med 1. januar 2006. Dette skjedde ikke, og i stedet arrangerte tilsynet en uformell konsultasjon med fem interesseorganisasjoner fra industrien og sjefen i AIB i oktober og november 2006. I rapporten til tilsynet rapporterte finanstilsynets sjef om at motstanden mot tiltaket fra finansindustrien var svært stor. Finanstilsynet endte til slutt opp med å ikke implementere reformen, på grunn av det Honohan-rapporten kaller «industry pressure» (Honohan 2009:49-55). Dette virker som et klart eksempel på et tiltak som ble avblåst på grunn av press fra finansnæringen, og den statlige Honohan-rapporten går så langt som å se dette som en form for «regulatory capture» (Honohan 2009:9).

En indikasjon som kan synes å stride i mot inntrykket av påvirkning, er at *banksektoren ikke i særlig grad har kommet med pengebidrag hverken til reguleringsmyndighetene eller det politiske systemet*. Finansnæringen har kommet med små politiske donasjoner til det ene regjeringspartiet. Byrne (2010) har vist at Anglo bidro med £ 10.000 i donasjoner til Fianna Fail i 1999-2000, mens AIB bidro med donasjoner på £ 35.000 i 1999. Disse summene er små, og det virker som det er snakk om enkelttilfeller (Chari og Bernhagen 2011:481). Disse tilfellene av pengebidrag gjelder også regjeringen, og ikke reguleringsmyndighetene. Det finnes ikke bevis for at ansatte i reguleringsmyndighetene har mottatt noen form for bestikkelser av bankene, og på ingen måte ble de regulerende myndighetene tvunget til å gjøre som de gjorde (Honohan 2009:17). Likevel vektla myndighetene de faktorene som bankene argumenterte med sterkt. Meningene

finansnæringen ytret, var utbredt også innad i sentralbanken og finanstilsynet. De tre argumentene jeg trakk frem innledningsvis var de største urolighetene tilsynsmyndighetene hadde i vurderingen av preventive tiltak (Honohan 2009:104-105). Chari og Berhagen (2011:480) skriver at de regulerende myndighetene jobbet relativt autonomt for å sikre bankenes (kortsiktige) interesser. De kaller dette «hands-free regulatory capture». Dette stemmer overens med den formen for påvirkning man har sett i andre vestlige land, og det kan ha sammenheng med at man hadde et idealisert syn på finansnæringen før krisen. Dette gjør at interesse-aspektet er vanskelig å skille fra ide-aspektet, som jeg vil komme tilbake til i 6.4 om samspillet mellom uavhengige variable. Det kan også ha sammenheng med den siste indikasjonen jeg vil trekke frem.

Den siste indikasjonen på at bankenes meninger kan ha påvirket reguleringsmyndighetenes beslutninger, er at *finanssektoren ble sett som en nøkkelsektor av de irske myndighetene*. Her vil jeg trekke frem to punkter. For det første hadde finanstilsynet fra og med 2003 et lovfestet ansvar for å promotere finansnæringen (Honohan 2009:44-45). Et finanstilsyn med ansvar for å promotere finanssektoren er relativt unikt ved det irske caset, og reflekterer den høye prioriteten den irske finansnæringen hadde i myndighetenes øyne (Taylor 2011). Som tidligere nevnt var ansvaret for å promotere Irlands finansindustri underlagt hovedmålet om å opprettholde finansiell stabilitet. Det kan imidlertid synes som om promoteringen av finanssektoren fikk en større rolle enn hva som var tiltenkt i regelverket (Honohan 2009:64-65). De nasjonale bankene hadde spesielt lobbet mot preventive tiltak på bakgrunn av den konkurransemessige ulempen dette kunne ha i forhold til utenlandske banker. Finanstilsynet vektla konkurransedyktigheten til de nasjonale bankene sterkt i sin vurdering av mulige preventive tiltak (IFSRA 2009:4). Samtidig hadde ikke tilsynet utført noen systematisk analyse av hvor stor andel av markedet de utenlandske bankene egentlig utgjorde. De utgjorde i realiteten en svært liten andel (Honohan 2009:107). Det kan derfor tenkes at bankene har fått gjennomslag for sitt press på dette punktet. Dette poengteres også av Honohan-rapporten, som skriver at “excessive weight was given to this aspect, probably in light of lobbying objections from institutions who feared a diminution in their market share” (Honohan 2009:111).

For det andre har staten sett det internasjonale finanssenteret som sentral for landets interesse. Som et samlet resultat av den voldsomme veksten av de nasjonale bankene, og suksessen med finanssenteret IFSC, har finanssektoren blitt stadig viktigere for irsk økonomi. Finanssektorens størrelse har økt enormt siden 1990-tallet, og utgjorde i 2005 rundt 8,5 prosent av Irlands BNP. Finanssektoren ansatte på det tidspunktet rundt 51000 personer, og var en svært viktig kilde til skatteinntekter for staten. Generelt har dette gjort at staten i større grad har måttet ta hensyn til

denne sektoren med tanke på reguleringsmessige endringer (Westrup 2005: 358-359). Spesielt har det internasjonale finanssenteret vært viktig. Helt siden IFSC ble opprettet i 1987, har et mål for den irske regjeringen vært å bli et ledende senter for «offshore» finanstjenester. Bortsett fra en godt utdannet engelskspråklig befolkning og et lavt skattenivå har den irske staten kunne tilbydd en «fleksibel» regulering for å få utenlandske finansielle foretak til å investere i finanssenteret (Connor, Flavin og O'Kelly 2010:14-15). Den fleksible reguleringen vektlegges som en av hovedfordelene ved å investere i Irland i regjeringens dokument-serie *Building on Success* (Department of the Taoiseach 2006:12). Det kan synes som om det fleksible reguleringssystemet for utenlandske finansforetak har smittet over på reguleringen av de nasjonale bankene. Det kommer klart fram i Honohan-rapporten at ryktet til IFSC har vært sentralt i diskusjoner om preventive regulerings tiltak på nasjonale banker. CBFSAI fryktet at en mer preventiv regulering ville virke negativt inn på utenlandske finansselskapers vilje til å investere i Irland. Dette synspunktet ble fremmet både fra bankene, og senior-personell i sentralbanken og finanstilsynet selv (Honohan 2009:109). Dette siste punktet vektlegger internasjonale finansinstitusjoner fremfor nasjonale, og utgjør dermed en kausalmekanisme jeg ikke i utgangspunktet har teoretisert. Dette utgjør en internasjonal dimensjon som kan synes å ha forsterket reguleringsmyndighetenes mangel på handling.

Samlet sett tyder flere av indikatorene på at finanssektoren har fått gjennomslag for sitt press på reguleringsmyndighetenes beslutninger. De irske bankene og sentralbanken har historisk hatt et svært nært forhold, det har vært kort vei mellom karrieremuligheter i bankene og reguleringsmyndighetene, og bankene har hatt stor tilgang til reguleringsbeslutninger gjennom konsultasjoner før beslutninger gjøres. «Director compliance statement»-reformen synes å vise finanssektorens evne til å presse reguleringsmyndighetene. Det finnes ikke spor av økonomisk korrupsjon, men myndighetene vektla i stor grad de argumentene som finansnæringen argumenterte med i rasjonaliseringen av hvorfor man ikke skulle gjennomføre preventive tiltak. En særlig viktig indikasjon på at finanssektorens press har vært utslagsgivende er at reguleringsmyndighetene vektla konkurransedyktigheten til de nasjonale bankene i så stor grad, uten å analysere argumentet om konkurransedyktighet grundig. Dette virker å ha blitt forsterket av uroligheten for investeringer i IFSC. Dette styrker hypotese IV. Finansinteressene virker imidlertid ikke å forklare alle handlingene til myndighetene. Finanstilsynet kom med to milde regulerings tiltak mot slutten av perioden, som jeg vil anta at ikke var populære hos de irske bankene.

6.2.2 Velgerne, politikerne og finanspolitikken

Hypotese V: Den prosykliske finanspolitikken er en konsekvens av press fra velgerne om økte statlige utgifter og lavere skatter, og politikeres interesse av gjenvalg

I dette avsnittet vil jeg vurdere velgerkanalens påvirkning på den politiske styringen. Som tidligere nevnt hadde politikerne relativt stort handlingsrom i finanspolitikken. Jeg vil vise at velgerkanalen har vært viktig for å utnytte dette handlingsrommet gjennom tre indikatorer: (1) Jeg viser at ordskifte i valgkampen forut for valgene i 1997, 2002 og 2007 reflekterer en liten kritisk tone til finanspolitikken som ble ført. (2) Jeg viser videre at de ekspansive budsjettene følger har fulgt et electoral cycle-mønster, med særlig ekspansiv finanspolitikk før valgene i 2002 og 2007. (3) Til slutt påpeker jeg den store avstanden mellom de faglige rådene om budsjettpolitikken og faktisk budsjettpolitikk. Indikasjonene tyder på at velgerkanalen hadde en effekt på finanspolitikken, selv om det er vanskelig å si om velgerne eller politikere var den førende part i forholdet.

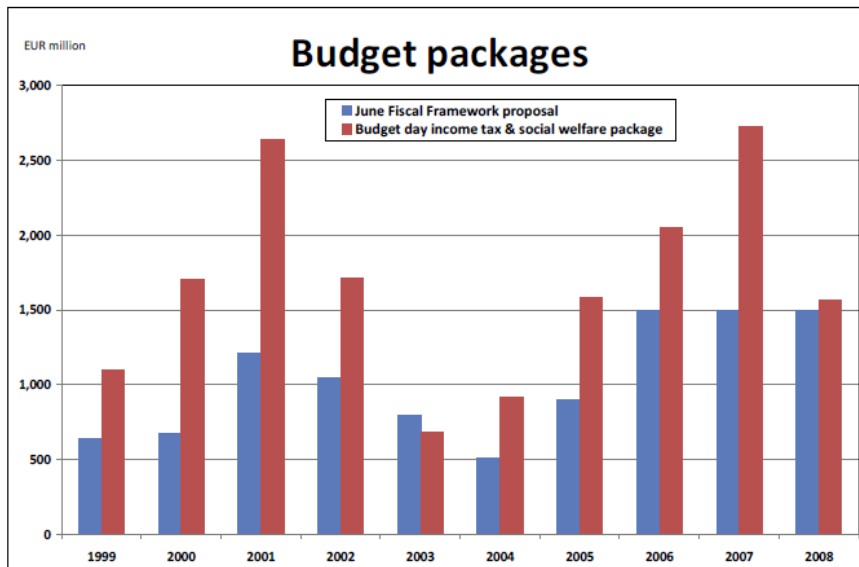
Den første indikatoren på at velgerkanalen har vært viktig er at *ordskifte forut for valgene reflekterer en lite kritisk tone ovenfor finanspolitikken som ble ført*. Det virker generelt som om det har vært en overoptimistisk stemning rundt valgene i 1997, 2002 og 2007. I valget i 1997 hadde flere av partiene store visjoner for den videre utviklingen av den keltiske tigreren. Det synes å ha vært enorme forventninger om å forbedre offentlige tjenester, og en generell senkning av skattenivået for å høste fruktene av den nye økonomiske fremgangen. De fleste politiske partiene kom med ambisiøse løfter om bedring av offentlige tjenester. Fianna Fail og koalisjonspartneren Progressive Democrats lovet begge store personlige skattelett ved valget i 1997, samtidig som de lovet høyere kvalitet på offentlige tjenester (Wright 2010:22). Forventningene om en forbedring av offentlige tjenester var forståelig, ettersom skatteinntektene til staten hadde økt dramatisk etter rundt 5 år med hurtig vekst.

Etter den sterkt ekspansive finanspolitikken i perioden 2000-2002, skulle man imidlertid vente at noen av partiene tok tak i kontroll på finanspolitikken i valgkampen i 2002. Ingen av partiene tok opp en mer ansvarlig budsjettpolitikk som tema (Weeks 2007:218). Fianna Fails politikk hadde stort sett vært populær, og partiets oppslutning lå på mellom 45-50 prosent under hele valgkampen i 2002. Fianna Fail lovet å gå videre i samme retning som det hadde startet (Weeks 2007:218). I sitt valgmanifest i 2002 lovet partiet å konsolidere det nye skattenivået: "We will consolidate the spectacular reduction in taxation since 1997 and complete our programme of corporation tax reduction" (Fianna Fail 2002:5). Overaskende nok markedsførte partiet seg som det fiskalt ansvarlige partiet, mens det anklaget de andre partiene for å være uansvarlige (Kennedy

2002:100-102). Opposisjonspartiene kritiserte ikke regjeringen for den ekspansive finanspolitikken, men heller at regjeringen ikke hadde taklet problemer som kom som en følge av den økonomiske boomen i stor nok grad (Lynch 2010:131-132; Garry 2002:156). De fleste partiene lovet store investeringer i utdanning, helse og infrastruktur. Det største opposisjonspartiet Fine Gail gikk så langt som å foreslå et nasjonalt «profit share» som ville distribuere penger til befolkningen i tider med overskudd på budsjettet. Samtidig lovet de også at skattenivået ville holdes lavt eller kuttes. Skattenivået var blitt et svært sensitivt tema, ettersom skattekuttene i personskatter og korporative skatter hadde fått deler av æren for den voldsomme keltiske tiger-veksten (Kennedy 2002:100-102). Tidligere statsminister Garrett FitzGerald kalte debatten om statsutgifter «uvirkelig», ettersom opposisjonspartiene ikke tok tak i det han mente burde vært den viktigste saken i valget. Han argumenterte for at man måtte kutte statlige utgifter. Lekkasje fra finansdepartementet etter valget viste også at den sittende regjeringen hadde fått klar beskjed fra departementet om at den var nødt til å kontrollere de økende statlige utgiftene (Weeks 2007:218). Fianna Fail vant valget, med så stor andel som 45 prosent av stemmene, og gikk nok en gang inn i regjering med Progressive Democrats.

Heller ikke ved valget i 2007 ble de statlige finansene noe stort tema. Det virker som et premiss for temaene i valget var at den økonomiske boomen kom til å fortsette. Muineachain og Gallagher (2007) skriver at Irlands økonomiske suksess allerede var tatt for gitt av elektoratet og partiene ved dette valget. Kvaliteten på helsetjenester og statsministerens personlige finanser var to av sakene som dominerte valgkampen. Økonomien generelt, og regjeringens styring av økonomien ble også et viktig tema, og på dette temaet virket det som Fianna Fail hadde sakseierskap. Det var en utbredt oppfatning av at Fianna Fail hadde kontroll på den økonomiske politikken (Muineachain og Gallagher 2007:151-153). I diskusjonen om økonomien ble særlig behovet for ytterligere skatteutt tatt opp. Alle de største partiene lovet omfattende skatteutt i denne valgkampen, men var uenige om hvor man skulle fokusere disse. To små partier, The Green Party og Sinn Féin, var svært kritiske til de store skattekuttene som ble lovet. De satte spørsmålsteget ved hvordan de andre partiene kunne love ytterligere skatteutt samtidig som de lovet økt kvalitet på offentlige tjenester (O'Malley 2007:1161). Disse to partiene var imidlertid svært små, og konsensusen ved valget var at de gode tidene kom til å fortsette. Samlet sett synes ordskifte forut for valgene i 1997, 2002 og 2007 å være preget av manglende kritikk av finanspolitikken, og en stemning som kan beskrives gjennom uttrykket «let the good times roll» (Wright 2010:22-23). Dette indikerer et politisk press på finanspolitikken gjennom velgerkanalen.

Figur 7: Finansdepartementets foreslåtte budsjett, og det endelige budsjettet, 1999-2008



Kilde: Wright (2010:22)

En andre indikasjon på at velgerkanalen har hatt stor innflytelse er at *de ekspansive budsjettene følger et electoral cycle-mønster*. Tabellen over viser økningen i budsjettet for hvert år i millioner av euro, inkludert skattecutt og nye statlige utgifter. Tabellen viser at de mest ekspansive budsjettene kommer forut for valgene i 2002 og 2007. I årene før valget i 2002 var budsjettpolitikken særlig ekspansiv. Noen av de mest populære statlige tiltakene, i form av massive personlige skattecutt, var en del av budsjettet i disse årene (Lynch 2010). Som man kan se fra tabellen, var de statlige budsjettene i 2003-2004 (rett etter valget) strammere enn tidligere budsjetter. Budsjettene for disse to årene ble oppfattet som upopulære hos elektoratet (Dellepiane og Hardiman 2012:96). I media har det vært spekulert i om årsaken til finansminister McCreevys avgang i 2004 kan skyldes at han ville kontrollere økningen i statlige utgifter på dette tidspunktet. Brendan Keenan, økonomiredaktør i *the Irish Independent* har uttalt at “There are reasons to think Bertie wanted him off the premises because Charlie was in the way of his spending plans and tax cutting plans and beginning to quibble about the effect on the public finances” (RTE Television 2010).

I perioden 2005-2007, før valget i 2007, førte regjeringen nok en gang en svært ekspansiv finanspolitikk, med nye populære skattecutt (Lynch 2010). At myndighetene har ført en ekspansiv finanspolitikk i forkant av valgene i 2002 og 2007, kan sees som et tegn på at de ville øke sin egen popularitet forut for valgene. Electoral cycle teori antar at politikere vil gjøre dette i sin interesse av gjenvalg. Den korte perioden med strammere budsjetter i 2003-2004 gir også mening innenfor denne teorien, ettersom den tar utgangspunkt i en korttidshukommelse hos velgerne. Velgerne vil

i følge denne teorien vektlegge de tiltakene som er blitt gjennomført i de siste årene spesielt. Dellepiane og Hardiman (2012:96) går spesielt langt i å stadfeste denne påvirkningen når de beskriver den på følgende måte: «short-term electoral pump-priming prevailed over long-term planning that would resist such popular pressures». Det er vanskelig å si sikkert hvorvidt dette egentlig var motivasjonen bak regjeringens beslutning, men mønsteret indikerer en sammenheng.

Den tredje indikasjonen på at velgerkanalen har hatt en stor innflytelse er *den store avstanden mellom de faglige rådene om budsjettpolitikken og faktisk budsjettpolitikk*. Finansdepartementet var kritisk til de økte offentlige utgiftene, og foreslo ved hver budsjettprosess en svært mye mindre ekspansjon i budsjettet enn det som ble det endelige resultatet (Nyberg 2011:69). Regjeringen virker ikke å ha lyttet i tilstrekkelig grad til disse rådene. Tabellen over viser finansdepartementets forslag til budsjett i juni hvert år, i forhold til det endelige budsjettet i desember. Med svært få unntak var størrelsen på utgiftene og skattekuttene i desember betraktelig høyere enn det finansdepartementet hadde foreslått i juni. Wright (2010:22) påpeker at denne tabellen kanskje overdriver finansdepartementets råd noe, ettersom man i juni ikke var klar over det endelige resultatet av skatteinntektene. Likevel sier den noe om regjeringens manglende vilje til å stramme inn finanspolitikken, og overseelse av finansdepartementets råd. I følge Wright (2010) ble finansdepartementets råd i stor grad oversett fordi regjeringsplanene (Programme for Government) som ble opprettet etter hvert valg var overambisjose. Rapporten beskriver disse programmene som et klart arsenal av utgifter og skatteinitiativer som kunne presses inn i budsjettene helt til siste minutt i budsjettprosessen (Wright 2010:23-24). Den store avstanden mellom de faglige råd som ble gitt om budsjettpolitikken og faktisk budsjettpolitikk er en viktig indirekte indikasjon på velgerkanalens innflytelse. Dette fordi det er vanskelig å tenke seg andre motiver regjeringen kan ha hatt for i så stor grad å bryte med finansdepartementets faglige råd, enn å appellere til elektoratet.

Det virker klart at det har vært et politisk press på finanspolitikken, og indikatorene jeg har benyttet meg av tyder på at velgerkanalen har vært viktig for å skape dette politiske presset. Forholdet mellom velgerne og partiene kan imidlertid diskuteres. Ettersom de fleste partiene var for et økt statlig forbruk og lavere skatter, kan man argumentere for at velgerne i seg selv ikke hadde et reelt politisk valg. Dette kommer an på hvordan man ser forholdet mellom partiene og velgere. Dersom man ser partiene som førere for ønskene til velgerne, kan man de politiske partiene som overoptimistiske, og velgerne som passive og lite kritiske. Dersom man på den annen side ser velgerne som toneangivende for partienes lovnader, blir velgerne mer sentrale i

den politiske prosessen. I denne oppgaven vil jeg ikke si noe sikkert om partiet eller velgerne har vært den førende kraften bak presset på finanspolitikken.

Samlet sett tyder indikatorene jeg har brukt på at samspillet mellom velgere og politikere har påvirket finanspolitikken i retning av å være prosyklisk. Valgpolitikken synes å ha avledet den politiske styringen på dette området. Funnene styrker hypotese V. Man må imidlertid huske at budsjettpolitikken så bærekraftig ut for de fleste økonomiske kommentatorer under det meste av perioden (O'Leary 2010). Dette funnet peker på vanskeligheten ved å bruke finanspolitikken som styrende virkemiddel. Ettersom pengeunionen forutsetter finanspolitikken som et styrende virkemiddel kan dette sees som en svært viktig utfordring for medlemslandene i ØMU.

6.2.3 Eiendomsutviklere, Fianna Fail og skatteinsentivene for boligbygging

Hypotese VI: Opprettholdelse av skatteinsentiver for boligbygging skyldes at eiendomsutviklere har øvet press på regjeringen.

I dette underavsnittet vil jeg vurdere eiendomsutviklernes påvirkning på skatteinsentivene for boligbygging. Som tidligere nevnt har skatteinsentivene for boligbygging bidratt til overproduksjonen av boliger, og eiendomsutviklere har hatt svært store fordeler av disse insentivene. Ettersom regjeringen videreførte skatteinsentivene gang på gang fra 1998 og utover, er spørsmålet hvorvidt det er grunnlag for å tro at dette skyldes at eiendomsutviklere har påvirket regjeringen til å opprettholde disse skatteinsentivene. Her vil jeg trekke frem det nære forholdet mellom eiendomsutviklerne og det største regjeringspartiet, Fianna Fail. I dette forholdet har man mindre innsikt om hva som «egentlig skjedde», ettersom de statlige rapportene ikke har tatt for seg dette forholdet i særlig grad. Jeg vil vise til ulike indikasjoner på at Fianna Fail har latt seg presse til å opprettholde skatteinsentivene.

Det er grunner til å anta at eiendomsutviklere ville opprettholde skatteinsentivene. For det første var skatteinsentivene svært generøse. Hvor generøse hvert skattefradrag var, varierer, men enkelte av insentivene utgjorde et fradrag på skatten på mellom 50 og 100 prosent av bygge-kostnadene over en ti års periode (McDonald og Sheridan 2009; Indecon 2005). Skatteinsentivene var videre svært lite transparente. Det er klart at flere av disse skatteinsentivene ble misbrukt for å arrangere fradrag på skatten av personer i den øvre delen av inntektskalaen. Spesielt et skatteinsentiv ved navnet Section 23 Relief ble brukt som basis for systematisk skatteunndragelse (O'Toole 2009:118). Det er relativt klart at eiendomsutviklere har tjent enormt på skatteinsentivene. Diverse kritikere har derfor stemplet disse tiltakene som en tjeneste fra Fianna Fail til sine allierte

eiendomsutviklere (Lynch 2010:157-160). Forholdet mellom de to partene fremholdes som en av de sentrale forklaringene på krisen i irsk media (Taylor 2011:296). Hvilke indikasjoner kan man se på at eiendomsutviklernes påvirkning har ført til at regjeringen opprettholdt skatteinsentivene?

Innledningsvis vil jeg kort påpeke en første indikasjon på reell påvirkning, nemlig at *eiendomsutviklere og bygg-bransjen generelt har hatt et nært forhold til staten i Irland over lengre tid*. Spesielt har eiendomsutviklere hatt et nært forhold til Fianna Fail. Det kan derfor være at også opprettelsen av skatteinsentivene i 1998 på svært gunstige betingelser kan ha hatt noe å gjøre med det nære forholdet mellom de to (Chari og Bernhagen 2011:481).

Den andre indikasjonen på at eiendomsutviklerne har hatt en reell påvirkning er *det økonomiske forholdet mellom eiendomsutviklerne og Fianna Fail*. Her vil jeg trekke frem tre punkter: For det første har eiendomsutviklerne finansiert partiet i stor grad. Ross (2009:113,117) viser at svært mange eiendomsutviklere under den økonomiske boomen på 2000-tallet var direkte relatert til finansiering av Fianna Fail. Dette inkluderte noen av de største eiendomsutviklerne, som Sean Dunne, Bernard McNamara, Paddy McKillen, og Sean Mulryan. Det samme er også illustrert i McDonald og Sheridan (2009). Byrnes (2010) studie av donasjoner til irske politiske partier fra 1997 til 2007, basert på statistikk fra Standards in Public Office Commission viser omfanget av donasjonene. I følge henne viser dataene at 40 prosent av de åpne donasjonene til Fianna Fail kom fra eiendomsutviklere og konstruksjonsrelaterte donorer (Chari og Bernhagen 2011:482). Det virker rimelig å anta at eiendomsutviklerne ventet å få noe igjen for den økonomiske støtten til partiet.

For det andre ble regjeringen i stadig større grad avhengig av eiendomsrelaterte skatteinntekter. Eiendomsrelaterte skatteinntekter utgjorde 4 prosent av statens inntekter i 1995, mens de utgjorde 17 prosent i 2006 (Chari og Bernhagen 2011:482). «Windfall revenue» fra byggsektoren gjorde at partiet kunne finansiere de store skatteuttakene og de økte utgiftene på offentlige tjenester. De økte inntektene var dermed svært viktige for å opprettholde og videreføre populære tiltak som partiet hadde lovet å gjennomføre. Samtidig førte den voldsomme ekspansjonen av byggesektoren til at Irland opprettholdt en høy veksttakt i det eksport-suksessen var på vei til å ebbe ut på starten av 2000-tallet (Clarke og Hardiman 2012:34). De økte skatteinntektene utgjorde derfor en subtil, men svært viktig form for økonomisk støtte til den sittende regjeringen. Man kan derfor tenke seg at regjeringen ikke ville fjerne insentivene som på flere måter hjalp til å opprettholde dens popularitet, både hos velgerne og hos eiendomsutviklerne.

For det tredje knyttes eiendomsutviklerne og Fianna Fail sammen gjennom direkte korrupsjon. Det foreligger bevis på at det har forekommet direkte korrupsjon på lokalt nivå i Fianna Fail. Dette har fått sitt uttrykk i korrupsjonen som har blitt avdekket i etterkant av krisen, gjennom *the Mahoney Tribunal*. Her har flere lokalpolitikere blitt straffet for å ha mottatt bestikkelser fra eiendomsutviklere, spesielt for å gi byggetillatelser (Gartland, O'Brian og Edwards 2012). Man har ikke hatt den samme graden av korrupsjonsavsløringer på politisk toppnivå i Fianna Fail. Tidligere statsminister Bertie Ahern gikk av som følge av en korrupsjonsskandale i 2008, også i dette tilfellet i sammenheng med penger fra en eiendomsutvikler (O'Toole 2009). Det er imidlertid ingen tegn på at dette har en sammenheng med skatteinsentivene som var på plass i perioden. Disse sakene kobler regjeringspartiet til eiendomsutviklerne, og viser en økonomisk forbindelse gjennom direkte korrupsjon. Det er imidlertid ikke bevist at opprettholdelsen av skatteinsentivene var en direkte konsekvens av noen form for bestikkelser. Man vet enda ikke hvor stort omfanget av korrupsjonen var mellom de to partene. Sannsynligvis vil omfanget være større enn det som kommer frem i rettsakene etter krisen, men det er vanskelig å si om det forekom systematisk korrupsjon.

En tredje indikasjon på at eiendomsutviklerne har kunnet påvirke regjeringen er *tilgangen svært mange i sektoren hadde til ledelsen i Fianna Fail*. Tilgangen var på ingen måte formalisert, men det er tydelige nettverk mellom partiet og eiendomsutviklere. Eiendomsutvikleres donasjoner til partiet gav disse tilgang til ledelsen i Fianna Fail (Chari og Bernhagen 2011:482). Boligbyggere og eiendomsutviklere søkte selskap med regjeringens ministre og andre i en posisjon med innflytelse. Eiendomsutviklere var svært synlige på ulike treff og pengeinnsamlinger for partiet. Spesielt de årlige pengeinnsamlingene til Fianna Fail ved *the Galway Tent* har blitt et slags nasjonalt symbol på denne tilgangen (Clarke og Hardiman 2012:34). Galway-teltet var en del av pengeinnsamlingen ved det årlige Galway Race, som igjen var en av de fem store pengeinnsamlingene til partiet i løpet av året (McDonald og Sheridan 2009:18-19). Ved dette arrangementet måtte man betale for å komme inn i teltet hvor man kunne møte topp-politikere i partiet. Eiendomsutviklere og andre fra bygge-bransjen «minglet» med parti-eliten på dette årlige treffet (O'Toole 2009). Et annet uformelt treff var de årlige middagene de største eiendomsutviklerne hadde med finansministeren, hvor de fikk snakket om problemer i byggsektoren (McDonald og Sheridan 2009:271). Den politiske ledelsen i Fianna Fail hadde videre svært mange nære venner i bygg-bransjen. Statsminister Bertie Ahern var for eksempel nær venn av flere av de største eiendomsutviklerne, som Seanne Dunne, Jimmy Flynn, Noel O'Flaherty og Bailey-brødrene. Videre har også mange av de mest prominente

eiendomsutviklerne fått posisjoner i styrene til statlige organisasjoner (Clarke og Hardiman 2011:35). De svært nære relasjonene mellom eiendomsutviklere og ledelsen i Fianna Fail er en indikasjon på at partiet var lydhøre overfor eiendomsutviklernes krav.

En fjerde indikasjon er at Fianna Fail har vært byggsektorens parti, og *har sett byggsektoren som særlig viktig for den irske økonomien*. For Fianna Fail ble byggsektorens prestasjoner en del av den nasjonale stoltheten på 2000-tallet. Spesielt når eiendomsutviklere kjøpte opp eiendom i den gamle kolonimakten Storbritannia, ble det sett som et tegn på at nasjonen endelig hadde overkommet sin gamle kolonimakt (Clarke og Hardiman 2012:35-36). Eiendomsutviklerne representerte personer med rural bakgrunn, som hadde gjort en formue fra svært beskjedne kår. Fianna Fail, som har identifisert seg som et parti med røtter til jordburket, var svært imponerte av eiendomsutviklernes aktiviteter (O'Toole 2009:46). Jeg vil ikke gjøre for mye ut av Fianna Fails identifikasjon med eiendomsutviklerne. I forhold til finanssektoren var kanskje ikke byggsektoren i like stor grad sett som en sektor for fremtiden. At partiet vektla denne sektoren som viktig er imidlertid en videre indikasjon på at presset til eiendomsutviklere har hatt en reell påvirkning.

Det kan virke åpenbart at Fianna Fail ville drive en vennligsinnet politikk ovenfor eiendomsutviklere, ettersom de bidro med økonomisk støtte, hadde nære økonomiske forbindelser, og det var personlige nettverk mellom partieliten og eiendomsutviklerne. Det trenger imidlertid ikke nødvendigvis å være en kausal sammenheng. At regjeringen opprettet disse skatteinsentivene i 1998, kan også tolkes som et genuint forsøk på å øke tilbudet av boliger. Man kan forstå opprettelsen av disse skatteinsentivene i 1998, ettersom boligprisene var stigende, og tilbudet av boliger var for lavt. Men flere deler av prosessen virker suspekt. For det første at insentivene var så generøse og lite gjennomsluktige. For det andre at regjeringen besluttet å videreføre skatteinsentivene, på tross av at de hadde fått kritikk for disse, blant annet av IMF, ESRI, og Goodbody Economic Consulting. Spesielt videreføringen i 2004 virker kunstig. Dette inntrykket underbygges også av finansministerens begrunnelse for å videreføre skatteinsentivene dette året:

“Last year I announced the termination of a series of major tax reliefs from the end of 2004. Since then, I have been bombarded by demands to re-visit that policy, especially in the case of one particular relief... I am aware that there is a range of construction projects either in the pipeline or underway which will be seriously affected by this termination date. As the end-2004 deadline approaches, pressure on construction resources will mount to deliver these projects. Accordingly, I propose to extend the termination date for all of these area-based schemes until 31 July 2006” (McCreavy 2003).

Finansministeren indikerer i dette sitatet fra budsjett-talen i 2003 at han har latt seg påvirke av press for å opprettholde skatteinsentivene. Selv om man ikke kan være sikker på hvem som har «bombardert» ministeren med forespørsler om å videreføre skatteinsentivene, kan man tenke seg at de med mest å tjene på insentivene har øvet dette presset. Etter rapportene fra Indecon og Goodbody fjernet regjeringen skatteinsentivene gradvis fra 2006 til 2008, men det var først etter kritikk av insentivene over lengre tid.

Jeg må ta hensyn til at kildene for å bekrefte dette er usikre, ettersom jeg i størst grad har basert meg på den journalistiske og akademiske litteraturen. Man kan ikke si helt sikkert hvorvidt press fra eiendomsutviklere var det utslagsgivende for valgene til regjeringen. “I was not a fly on the wall, secretly observing these individuals”, som Checkel (2008:11) skriver. Indikasjonene peker imidlertid i retning av at eiendomsutviklere har hatt påvirkning på politikken som har blitt ført, spesielt i forhold til skatteinsentivene for bolig. Dette styrker hypotese VI. Det kan være at det nære forholdet til eiendomsutviklerne gjorde den politiske ledelsen i Fianna Fail «blinde» for risikoen i situasjonen på 2000-tallet generelt, og effekten av skattepolitikken de selv førte.

6.3 Ideer, selektiv læring og den politiske styringen

I dette underkapittelet vil jeg drøfte de dominerende økonomifaglige ideenes påvirkning på den politiske styringen. Delen er todelt. I 6.3.1. vil jeg gjennomgå ideen om effektive finansmarkeder, og effekten på reguleringspolitikken. I 6.3.2. vil jeg omtale den bredere sammenhengen mellom det manglende fokuset på finansiell ustabilitet i nyklassisk økonomi, rådene som ble gitt til regjeringen, og finans- og skattepolitikken. Jeg analyserer materiale med fokus på selektiv læring. Generelt virker ide-perspektivet å forklare en stor del av handlingene til myndighetene i perioden.

6.3.1 Selvreguleringspolitikk og ideen om effektive finansmarkeder

Hypotese VII: De ansvarlige myndighetene førte en politikk nær selvregulering på bakgrunn av en ide om et effektivt og selvregulerende finansmarked.

Reguleringsmyndighetene hadde som tidligere nevnt en relativt omfattende portefølje av virkemidler i perioden, som de kunne ha tatt i bruk. Jeg har også vist at finansnæringen press synes å ha hatt en effekt på myndighetenes beslutninger. Her vil jeg diskutere ideen om effektive finansmarkeders påvirkning på regjeringen. Jeg vil spesielt vektlegge finanstilsynet i denne delen, av to grunner: for det første fordi de sto for de viktigste avgjørelsene i perioden; for det andre fordi de hadde samme tilnærming til mikroregulering som den gamle sentralbanken. To av de

statlige rapportene trekker konklusjonen av at reguleringen i forkant var basert på ideen om effektive markeder. Jeg vil vurdere påstanden ved å se på finanstilsynets tilnærming, og ved å analysere stabilitetsrapportene.

Både Nyberg-rapporten og Honohan-rapporten trekker den kausale slutningen at ideen om effektive markeder påvirket reguleringen i forkant av krisen. Nyberg (2011:59) skriver at myndighetene i perioden før bankkrisen opererte under antakelsen av at finansmarkedene generelt var effektive og selvregulerende. Rapporten (2011:62) hevder videre at “The particular version of “principles-based regulation” embraced by the FR... was intellectually supported by the efficient market paradigm”. Dette støttes av Honohan (2009), som viser til at finanstilsynet i svært stor grad støttet seg på interne kontrollsystemer i bankene. Rapporten fastslår at: “This presumption parallels the credulous belief (critiqued by Turner, 2009) that financial markets have an effective self-regulating tendency” (Honohan 2009:44). Det virker også å være en utbredt holdning i sentralbanken at filosofien som underbygget reguleringen i perioden var uegnet i den irske konteksten (intervju med McGuire 2012). Spesielt synes ideen om effektive finansmarkeder å knyttes til finanstilsynets prinsipp-baserte regulering. Det er uvanlig at statlige rapporter kommer med slike påstander, og dette reflekterer kanskje «paradigmeskiftet» som virker å ha forekommet i finansreguleringen internasjonalt etter finanskrisen (Baker 2012). I hvilken grad har de belegg for denne påstanden?

Finanstilsynet

Fra utsiden virker finanstilsynets tilnærming å ha en tett link til ideen om effektive finansmarkeder. Her vil jeg trekke frem to punkter. For det første la finanstilsynets versjon av prinsippbasert regulering stor vekt på fornuftige banker og interne bank-prosesser for å opprettholde den finansielle stabiliteten. Systemet baserte seg på at bankene skulle bruke interne kontrollsystemer til å regne ut risiko, fremfor å bli regulert direkte. Videre gikk tilnærmingen ut på å bestemme enkle prinsipper for regulering, og tillate bankene å bestemme selv hvordan de ville tilpasse seg hvert enkelt regulatorisk prinsipp (O’Sullivan og Kennedy 2010:232). Det var også regler, men i hovedsak skulle tilnærmingen baseres på prinsipper (Honohan 2009). Reguleringsmyndighetene skulle ikke være preskriptiv med tanke på produktdesign, prisdannelse eller spesifikke beslutninger om risiko – dette var bankenes ansvar. Myndighetenes rolle i denne tilnærmingen var først og fremst å sikre at de interne kontrollsystemene var på plass i bankene, og bare intervenere direkte dersom disse kontrollsystemene sviktet (Taylor 2011:602). Myndighetene har en klar rolle i denne tilnærmingen, som en kontrollør av de interne systemene. Men det er også klart at det i dette systemet er en svært høy terskel for å gripe inn direkte i bankenes utlån. Store

intervensjoner i markedet kan ikke legitimeres med mindre man har helt klart bevis på at en risiko er reell, og ikke bare en teoretisk mulighet (Taylor 2011:587). Selv om autoritetene har en rolle, er dette en svært pro-marked form for regulering. I størst grad baserer dette reguleringssystemet seg på banker med evne til å regulere seg selv (O'Sullivan og Kennedy 2010:242-243).

For det andre var det irske reguleringssystemet nær ytterpunktet av det man kan kalle «light touch» regulering i europeisk sammenheng. I en *varieties of capitalism*-kontekst tilhører Irland i størst grad den liberale markedsøkonomi-gruppen (Hardiman 2010b:3). Et beskrivende sitat er minister Mary Harneys uttalelse i 2000 om at Irland i økonomisk politikk var “spiritually a lot closer to Boston than Berlin” (O'Sullivan og Kennedy 2010:230). Det samme synes å gjelde for reguleringspolitikken. I Europa kan det sies å være tre hovedtyper av regulering: den atlantiske, den tyske og den galliske. Den galliske kan sees som den fraksjonen som i størst grad vektlegger klare regler og sanksjoner i reguleringen. Frankrike er et eksempel på denne formen for regulering. Den andre polen er den atlantiske, som i størst grad har vært for markedsbasert finansregulering, basert på markedsdisiplin og en prinsipp-basert tilnærming. Storbritannia er et eksempel på denne formen for regulering (Macartney 2009:469). Irland kan av disse kategoriseres som del av den atlantiske fraksjonen. Irland har hatt et reguleringssystem svært likt det britiske, og det britiske systemet er selve modellen for «light touch» regulering (Taylor 2011:602). Finanstilsynet har også selv satt et skille mellom sin egen tilnærming og den kontinentale. Det kommer frem av ulike tekster at de så de «regelbaserte» direktivene fra EU som en byrde. Et selverklært mål var å implementere regler i så minimal grad som mulig (IFSRA 2007:19). At Irlands reguleringssystem ligger svært nærme ytterpunktet av markedsvennlig regulering i Europa, indikerer en kobling til ideen om effektive finansmarkeder.

Ideen om effektive finansmarkeder reflekteres i stor grad i dokumentene til finanstilsynet. Den prinsippbaserte formen ble ofte beskrevet, og grunnlaget for tilnærmingen blir ofte trukket frem i både taler og dokumenter. Her vil jeg trekke frem noen typiske sitater som beskriver forutsetningene for den prinsippbaserte tilnærmingen slik den ble forstått av det irske finanstilsynet.

Figur 8: Sitater om den prinsippbaserte reguleringen fra rapporter og taler

Liam O'Reilly, sjef i finanstilsynet 2003-2005, i en tale i 2004	"[A] principles based approach to regulation... is achieved by the boards and top management of financial institutions committing fully to a culture of integrity, competence and best practice... It is also achieved by financial service providers having compliance systems, controls and internal audit departments that have the standing and the powers to meet the standards of behavior that we now expect of those we regulate. We set out those standards; they must invest in the system and staff to ensure those standards are met" (IFSRA 2004:4).
Regjeringens dokument "Building on success" fra 2006	"Underpinning the principles based approach to regulation is the requirement that those operating in the industry are fit and proper individuals who apply sound corporate governance principles, acting honestly and ethically at all times (Department of the Taoiseach 2006:13)."
Patrick Neary, sjef i finanstilsynet 2005-2008, i en tale i 2007	"So a 'principles led' approach to regulation means leaving it up to firms to attune their business strategies with regulatory expectations. It places responsibility for the proper management and control of a financial service provider, and the integrity of its systems, on the board of directors and its senior management" (Neary 2007:4).
Finanstilsynets Strategiske Rapport for 2008-2010, Publisert i 2007	"Responsibility for the proper management and control of a financial service provider and the integrity of its systems rests with the board of directors and its senior management... We do not examine each transaction or contract entered into by institutions to test compliance. Neither do we seek to interfere with the design of financial products... It is a matter for each regulated financial service provider to determine for itself how best to abide by regulatory requirements" (IFSRA 2007:19).
Jim Farrell, sjef i Finanstilsynet 2009	"With the benefit of hindsight, our measures were insufficient... In particular, our reliance on the boards and management of credit institutions, as part of our principles based regulation, to meet their corporate governance and risk management responsibilities was misplaced" (IFSRA 2009:4).

Med unntak av det siste sitatet, har disse sitatene fellestrekk. De trekker alle frem at ansvaret for opprettholdelsen av finansiell stabilitet ligger i finansinstitusjonenes hender, og viser svært høye forventninger til finanssektorens evne til selvregulering gjennom interne kontroll-systemer. Selv om ideen om effektive finansmarkeder ikke nevnes direkte, bygger logikken på en ide om et selvregulerende finansmarked. At denne tilnærmingen til regulering ble opprettholdt, kan ikke sees på andre måter enn at tilsynsmyndighetene hadde stor tiltro til markedenes integritet. Sitatene må videre sees i kontekst av omfanget av låne- og boligboomen på 2000-tallet. At denne troen på selvregulering ble opprettholdt i en av tidenes største spekulative boom-perioder er overraskende. Som vist av sitatet fra 2006 bygget regjeringen opp om den markedsvennlige tilnærmingen til de regulerende myndighetene. I 2004 lanserte regjeringen sitt program *Regulating Better*, hvor de anbefalte å fjerne unødvendige regler, og å skape en enklere, mer prinsippbasert form for regulering. Et av målene med programmet var å «regulate as lightly as possible, given the circumstances» (Department of the Taoiseach 2004:10).

En annen indikasjon som knytter finanstilsynet til ideen om effektive markeder er den svært optimistiske tonen rundt finansiell innovasjon og vekst i flere av notatene. Disse går ikke direkte

på finansmarkedsregulering, og vil derfor bare nevnes kort. Finanstilsynet ville fasilitere «innovation, competitiveness and growth both in Ireland and internationally» (IFSRA 2006:9). Optimismen til finansiell innovasjon og vekst reflekteres i flere notater:

“Diversification of risk and improved risk management techniques have contributed positively to the stability of financial markets during periods of turbulence in recent years” (IFSRA 2007:8).

Her trekker finanstilsynet frem ideen som har blitt kritisert skarpt av det britiske finanstilsynet i etterkant av krisen, nemlig at differensiering av risiko øker den finansielle stabiliteten (FSA 2009:39). En stor optimisme for finansiell innovasjon henger sammen med ideen om effektive markeder (Tranøy 2009). Samlet sett ser det ut til at finanstilsynets prinsippbaserte tilnærming har vært nært koblet til ideen om effektive markeder.

Jeg vil til sist trekke frem *debatten innad i finanstilsynet i fra 2005 og utover*. Det var opphetet debatt innad i tilsynet om direkte former for regulering var nødvendig. Formen for regulering ble her brukt som en argumentasjon mot mulige preventive tiltak. Honohan (2009:109) har ut fra tilgang til indre dokumenter i finanstilsynet observert at et av hovedargumentene mot mer direkte intervensjon i finansmarkedene var at det ville være motstridende med «sjelen i prinsipp-basert regulering». Honohan (2009:12,97) viser til to konkrete eksempler på preventive tiltak som ble stoppet ut fra denne argumentasjonen. (1) Å håndheve sektorbegrensningene på utlån. (2) å forby lån med 100 prosent lån til verdi, som departementet for miljø, helse og lokalstyre hadde foreslått. Særlig beslutningen om å ikke håndheve sektorbegrensningene på utlån er viktig, ettersom det som tidligere nevnt er snakk om en overtredelse på € 62 milliarder. Dersom vi kan si at den prinsippbaserte reguleringen var intellektuelt støttet av ideen om effektive markeder, vil bruk av formen for regulering som argumentasjon mot preventive tiltak knytte ideen direkte til noen av de viktigste beslutningene i perioden.

Etter mye intern debatt, bestemte finanstilsynet seg for å øke kapitalkravene for lån-til-verdi på boliglån fra 2 prosent til 2,25 prosent. I et referat fra et møte om de økte kapitalkravene i 2006 begrunnes årsakene til økningen slik:

“The proposed change is not designed to interfere in the operation of the market or to reduce the level of mortgage lending, but to signal the determination of the Financial Regulator to ensure that there is appropriate capital provision” (Honohan 2009:103).

Ut fra begrunnelsen til finanstilsynet virker det ikke som organisasjonen viket fra overbevisningen om at det ikke var deres rolle å intervenere i markedet. Tilnærmingen var fremdeles den samme. Ettersom den irske versjonen av prinsipp-basert regulering bygget på en antakelse av at

finansinstitusjonene ville oppføre seg i sin og samfunnets opplyste selvinteresse, tyder mye på at ideen om effektive markeder hadde en effekt på tilsynets reguleringspolitikk

Stabilitetsrapportene

Ved første øyekast *reflekterer ikke de årlige stabilitetsrapportene i samme grad ideen om effektive finansmarkeder*. De årlige rapportene til sentralbanken/CBFSAI viser en overraskende stor refleksjon rundt risikoene som bygget seg opp. Sentralbankens årsrapporter fra 2000-2003 viser at banken tidlig var urolig for prisstigningene i boligmarkedet, og at den så dette i sammenheng med den finansielle stabiliteten (Central Bank of Ireland 2000:12; Central Bank of Ireland 2002:12-13). I CBFSAI's rapport fra 2004 ble det diskutert hvorvidt boligmarkedet var over-valuert (en boble), som det i følge en streng tolkning av ideen om effektive markeder ikke er muligheter for. Rapporten viser i det tilfellet til en studie som viser at boligmarkedene er over-valuerte, og tre studier som viser at boligmarkedet ikke er det. Selv om rapporten konkluderer med at boligmarkedet mest sannsynlig ikke er over-valuert, tar rapporten mange forbehold om at det potensielt sett kan være det (CBFSAI 2004:10-12). Videre peker rapportene i perioden fra 2005-2007 på nøkkelrisikoer som markedsrisiko og kredittrisiko, som nevnt i kapittel 5 (CBFSAI 2005, CBFSAI 2006, CBFSAI 2007).

Samtidig som stabilitetsrapportene pekte på nøkkelrisikoer konkluderte de imidlertid hvert år med at finanssektoren var robust og solid mot potensielle sjokk. Særlig i de siste årene før krisen synes advarslene i rapportene å sprike fra konklusjonene. Hvordan kan dette forklares? Det er relativt klart at de regulerende myndighetene undervurderte risikoen, og ikke trodde de skulle materialisere seg (Nyberg 2011:67). Jeg tolker undervurderingen av risiko som en form for selektiv læring. For det første virker det klart at de regulerende myndighetene tolket tallene de hadde tilgjengelig svært selektivt. Selv om sentralbanken ikke utførte mange bankinspeksjoner, burde det vært åpenbart fra makrotallene de hadde tilgjengelig, og regnskapene til bankene, at risikoene bankene tok var ekstreme i 2005 (Tobin 2010a, Nyberg 2009). Honohan (2009) skriver at reguleringsmyndighetene leste tallene de hadde tilgjengelig svært selektivt, for å få de til å passe inn med konklusjonen om at boligmarkedet kom til å gå inn for en myk landing, samt at bankene var solide mot potensielle sjokk. I stabilitetsrapporten fra 2007, konkluderte rapporten med dette på tross av intern informasjon om det motsatte. Denne konklusjonen synes ikke å være basert på noen form for kvantitativ analyse eller kalkulasjoner (Honohan 2009:12). Dette ligner en form for benektelse av situasjonens alvor. I følge Honohan (2009:12) reflekterte myndighetenes tolkning av dataene "a triumph of hope over reality".

For det andre virker tolkningen av stresstestene å være preget av selektiv læring. CBFSAI tolket resultatene av disse svært optimistisk, på tross av store mangler ved testene (Nyberg 2011:67). En spesielt interessant faktor ved CBFSAI's tolkning av stress-testene fra 2006 er at de irske bankenes økte utenlandsgjeld ikke ble sett på som noe problem. I stabilitetsrapporten fra 2007 var konklusjonen at den økte avhengigheten av lån fra utlandet reflekterte en bredere finansieringsbase for de irske bankene (Tobin 2010b:5). Dette på tross av at IMF hadde uttalt i 2006 at de irske bankene var de mest avhengige av wholesale-markedet i Europa. Myndighetene tok ikke likviditetsrisikoen på alvor. Dette kan ha sammenheng med optimismen for differensiering av risiko som virker å ha dominert i finanstilsynet.

Det virker samtidig klart at CBFSAI i perioden forsøkte å unnlate å gi negative signaler i rapportene, ettersom de mente dette kunne forstyrre markedene. Nyberg-rapporten registrerer en tendens i Finanstilsynet av at organisasjonen ikke skulle formidle et negativt budskap, selv når tilsynet hadde intern informasjon eller analyser som tilsa det motsatte. Et eksempel er en intern studie fra 2007 som estimerte at boligpriser var over-valuert med så mye som 39 prosent. Denne rapporten ble ikke publisert i det årets stabilitetsrapport. Tilsynet overså slike analyser, eller inkluderte de kun etter å ha tonet de ned betraktelig (Nyberg 2011:68). Tanken synes å være at det ikke blir en krise dersom man sitter stille og ikke forstyrrer markedene. Denne tankegangen reflekterer ideen om effektive markeder, fordi det i denne ideen i størst grad legges vekt på ytre sjokk for å forklare kriser. Selv om markedene i enkelte tilfeller kan være preget av irrasjonell atferd, vil myndighetene aldri være kapabel til å dømme når og i hvor stor grad markedene er irrasjonelle. Det beste myndighetene kan gjøre i følge en slik tankegang er å avvende (FSA 2009:40).

Samlet sett tyder funnene på at ideen om effektive finansmarkeder har hatt en sterk påvirkning på reguleringsfeltet i retning av en selvreguleringspolitikk. Funnene i denne oppgaven styrker dermed hypotese VII. Ideenes påvirkning gjør at man ikke kan se problemet som en administrativ svikt i smal forstand. Ideene om finansiell regulering i Irland var dypt påvirket av utviklingene som hadde tatt sted i Storbritannia, USA og svært mange andre land i tiårene forut for krisen (Taylor 2011:603). På intet tidspunkt kom ytre myndigheter som IMF eller OECD inn og kritiserte reguleringen i Irland (Nyberg 2011:66). I konteksten av den voldsomme låne- og boligboomen i Irland, kan det likevel sees som overaskende at det ikke i større grad stiltes spørsmål til fundamentene i tilnærmingen til regulering.

6.3.2 Faglige råd og regjeringens manglende informasjon om potensiale for finansiell ustabilitet

Hypotese VIII: Regjeringen var ikke klar over virkningen av skattepolitikken/finanspolitikken de førte, ettersom de faglige rådene de mottok ikke vektla finansiell ustabilitet.

I dette avsnittet vil jeg vurdere de faglige råd som ble gitt til regjeringen i lys av blindheten for finansiell ustabilitet. Antakelsen jeg gjorde i kapittel 2 var at de statlige organisasjonene med ansvar for råd om økonomisk politikk systematisk ville overse problemer relatert til finansiell ustabilitet, og vektlegge problemer tilknyttet inflasjon. Dette på bakgrunn av at nyklassisk økonomi har blitt kritisert for å vektlegge det ene problemet i mye større grad enn det andre. Her vil jeg gå kronologisk gjennom perioden 2000-2008, og analysere de rådene som ble gitt til regjeringen. Jeg vil særlig fokusere på finansdepartementets råd, ettersom organisasjonen fungerte som et koordinerende organ i perioden. Jeg viser at inflasjon og konkurransedyktighet i mye større grad enn finansiell ustabilitet var basis for rådene til myndighetene. Overseelsen av det ene problemet, og vektleggingen av det andre, kan tolkes som en form for selektiv læring.

Finansdepartementets viktigste funksjon har vært å gi regjeringen faglige råd om den videre utviklingen i konteksten av den årlige budsjettprosessen, og om utviklingen i finanssektoren. Finansdepartementet fungerte som et koordinerende organ, som videreførte informasjon fra sentralbanken og finanstilsynet til regjeringen (Nyberg 2011:69,71). Sentralbanken har også bidratt med informasjon til finansministeren i de årlige brevene til ministeren, men disse reflekterer i stor grad de samme poengene som finansdepartementet selv ga (Nyberg 2011:73). Wright-rapporten, som oppsummerer finansdepartementets råd til regjeringen siden år 2000, viser som tidligere nevnt at finansdepartementet generelt har gitt råd om å stramme inn finanspolitikken (Wright 2010:21). Finansdepartementet har vært spesielt urolig for de økte utgiftene i budsjettet, og har kommet med advarsler om at regjeringens politikk har virket prosyklisk på økonomien (Nyberg 2011:69). Som vist tidligere anbefalte finansdepartementet svært mye lavere utgifter i budsjettene enn det regjeringen endte opp med. Departementet har også vært negativ til skatteinsentivene for boligbygging (Nyberg 2011:69). Regjeringen lyttet ikke i tilstrekkelig grad til finansdepartementets råd. Men i hvilken grad vektla rådene som ble gitt en frykt for finansiell ustabilitet?

På starten av 2000-tallet opplevde Irland svært høy inflasjon i forhold til de andre euro-landene. Fra 2000-2003 lå inflasjonen i Irland på mellom 4 og 5 prosent årlig, mot et eurogjennomsnitt på rundt 2 prosent. Irland mistet derfor hurtig konkurransedyktighet overfor de andre eurolandene

(Lapavitsas et al. 2010:331,337-339). Dette problemet, som uten tvil var viktig, synes å ha fått svært stor oppmerksomhet av finansdepartementet. De årlige rapportene fra 2000-2003 reflekterer en stor bekymring for tapet av konkurransedyktighet overfor de andre euro-landene, som en konsekvens av svært høy inflasjon (Department of Finance 2001:8; Department of Finance 2002:8; Department of Finance 2003:7). Finansdepartementets råd om å stramme inn finanspolitikken i disse årene reflekterte bekymringen for tapet av konkurransedyktighet (Wright 2010). Som tidligere nevnt var boligprisveksten og utlånsveksten på samme tid også svært høy. Jeg finner imidlertid ikke noen spor av urolighet for kredittvekst eller utviklingen i boligmarkedet i noen av de årlige budsjettrapportene i disse årene. Ut fra Wright-rapporten og Nyberg-rapporten finner jeg heller ingen tegn på at finansdepartementet informerte regjeringen om farene ved bankenes utlånsvekst eller prisveksten i boligmarkedet i disse årene (Wright 2010; Nyberg 2011).

Siden 2004 var boligmarkedet og kredittveksten på agendaen innad i finansdepartementet, men i rådene til regjeringen ble ikke dette kommunisert som noen stor risiko (Nyberg 2011:69). Kredittveksten er nevnt på en beskeden måte som et av flere potensielle problemer i den årlige rapporten for 2004: «That persistently strong credit growth in the private sector would push private sector indebtedness to excessive levels in the medium-term» (Department of Finance 2004:6). Fra og med 2004 minket inflasjonen i den irske økonomien til rundt 2-3 prosent årlig, men på dette tidspunktet hadde den irske økonomien allerede tapt konkurransedyktighet overfor de andre eurolandene. Hovedfokuset til finansdepartementet lå fortsatt på konkurransedyktigheten. I en briefing til finansministeren i 2004 oppfordret finansdepartementet til tilbakeholdenhet i finanspolitikken, fjerning av skatteinsentivene, og en generell økning i skattegrunnlaget. Det ble i denne briefing lagt vekt på at den svekkede konkurransedyktigheten var et stort problem, og at det derfor var av fundamental viktighet å kontrollere samlet etterspørsel. Briefingen sa imidlertid ingenting om kredittveksten (Nyberg 2011:69). Også sentralbanken så konkurransedyktigheten som hovedproblemet, og ytret dette årlig i brev til regjeringen i perioden 2003-2007 (Nyberg 2011:73).

I perioden 2005-2007 rådet finansdepartementet om en «myk landing» for boligmarkedet, og små risikoer for finansiell stabilitet uavhengig av utviklingen i boligmarkedet. Den årlige budsjettrapporten for 2005 tok finansdepartementet opp boligsektoren eksplisitt som et av flere problemområder, men risikoen virker svært moderat i rapporten: «The key risks to the scenario presented in this review are... The pace at which new housing output adjusts downwards to more sustainable levels given that sector's importance in terms of real growth in the economy»

(Department of Finance 2005:6). Det er en relativt stor forskjell mellom vektleggingen av boligsektoren, og vektleggingen av konkurransedyktigheten: “Competitiveness remains the key economic priority. We cannot afford to worsen our competitive position if we are to continue to compete in the world market” (Department of Finance 2005:6). I en briefing til finansministeren i 2005 konkluderte finansdepartementet med at “all evidence is that systemic risk... to the financial system from a downturn in the property market is relatively limited” (Nyberg 2011:70).

Det er klart at enkelte innad i finansdepartementet tok problemene i boligmarkedet på alvor. Men senior-personellet tonet ned interne advarsler når regjeringen skulle informeres (Nyberg 2011). *The Irish Times* har hatt tilgang til enkelte indre dokumenter fra finansdepartementet. McGee (2011) siterer i avisen en respons på et utkast til en tale til finansministeren sent i 2005. Utkastet til talen refererer til ESRI-rapporten fra 2005 som pekte på farene i boligmarkedet. Her er deler av responsen, som publisert i avisen:

“This type of material is not appropriate or suitable for a ministerial speech... It is positively alarmist in tone in some areas... Similarly, I don’t see why we want the minister [Mr Cowen] to make a statement to the effect that house price inflation may continue to accelerate in 2006. This is not even accurate in terms of the department’s budget-day forecasts... For future use, you might work on a one-pager which refers to the strong performance of the sector and lists the underlying fundamental economic factors underpinning housing demand” (McGee 2011).

Dersom dette er representativt for ledelsen i finansdepartementet indikerer det enten at departementet trodde at boligprisveksten var basert på fundamentale faktorer, og derfor ikke var over-valuert, eller at de ikke ville kommunisere at boligprisveksten var ute av kontroll. Rådene til regjeringen i den resterende delen av perioden indikerer at finansdepartementet ikke så utviklingen i boligmarkedet som et stort problem. Årsrapporten fra 2006 viser at finansdepartementet var klar over at størrelsen på konstruksjonssektoren kunne bli et problem. Det potensielle fallet i boligpriser sees imidlertid ikke i sammenheng med risikoen for finansiell ustabilitet. Konkurransedyktigheten til den irske økonomien ble fortsatt sett som hovedproblemet (Department of Finance 2006:12).

Finansdepartementet informerte regjeringen i 2007 om at boligmarkedet ikke var noen stor grunn til bekymring. Den tidligere nevnte ESRI-rapporten fra 2007, som advarte mot en boligboble, ble overveid av finansdepartementet (Nyberg 2011:71). ESRI-rapporten hadde særlig advart om den sterke veksten i lån fra utlandet av de irske bankene, og påpekte at situasjonen ikke var bærekraftig dersom disse lånene ble brukt til å finansiere den pågående boligboomen i Irland (FitzGerald 2012:30). Finansdepartementet unnlot å gi denne delen av prognosene stor

oppmerksomhet i et møte hvor de skulle informere finansministeren om hovedpoengene i rapporten. Finansdepartementet refererte i møtet til denne delen av prognosene, men avskrev advarsler om en boligboble som overdrevne. Finansdepartementet rådet til at en «myk landing» var det realistiske alternativet for boligmarkedet. Etter Morgan Kelly publiserte sin artikkel i 2007, konkluderes det i notater til taler finansdepartementet forberedte til finansministeren med at boligprisene var basert på fundamentale demografiske og økonomiske faktorer (Nyberg 2011:71).

Det virker å være en klar skjevhet i informasjonen som har blitt gitt til myndighetene. Det virker som rådene som ble gitt har hatt et hovedfokus på inflasjon og konkurransedyktighet, som ble opprettholdt hele veien frem til 2008. Dette ble sett som hovedproblemet av både finansdepartementet og sentralbanken. Det var relativt liten frykt i rådene om finansiell stabilitet. Finansdepartementets hovedbudskap til regjeringen var at man mest sannsynlig ville gå inn for en «myk landing» i boligmarkedet, og at de irske bankene uavhengig av utviklingen var solide mot potensielle sjokk. Dette budskapet ble opprettholdt selv når boligmarkedet var på vei ned i 2007-2008 (Nyberg 2011:67). Finansdepartementets undervurdering av risikoen for finansiell ustabilitet reflekterer på en måte informasjonen de fikk fra reguleringsmyndighetene. Finansdepartementet stolte på at sentralbanken og finanstilsynet hadde situasjonen under kontroll, og brukte selv små ressurser på divisjonen med ansvar for finansmarkedsregulering. Problemet kan ikke sees som en administrativ svikt av Finansdepartementet alene (Nyberg 2011:66). Samtidig er det klart at finansdepartementet ikke så det som sin rolle å overvåke risikoer for finansiell ustabilitet i særlig grad, på tross av at dette var en del av dens mandat (Wright 2010:30).

Samlet sett er det to faktorer som virker å være underkommunisert fra sentralbanken, finanstilsynet og finansdepartementet til regjeringen. Den første faktoren er farene for et prisfall i boligmarkedet, og konsekvensene for bygg-sektoren. Den andre faktoren er de underliggende svakhetene i den irske banksektoren. Spesielt fikk regjeringen aldri informasjon som linket disse to risikoene med hverandre. Regjeringen fikk dermed aldri informasjon som tilsa at det var underliggende problemer i bank eller boligmarkedene. Bertie Ahern poengterte dette i et intervju etter krisen:

“The regulators people never came in. They never came in once from the time they were set up... At any time had they come in and put the doomsday [message], I think we could have done a lot of things... I can tell ya, there was no sense of that. I mean there wasn't one meeting with the Central Bank guys, not one meeting where they were putting the red lights on. Not one meeting. And never did Brian Cowen or the finance officials come over to me to say that the bottom was going to fall out” (Lynch 2010:182).

På tross av at man kan mistenke Ahern for å forsøke å forsvare seg selv i etterkant av krisen, styrker det empiriske materiale jeg har hatt tilgjengelig hans utsagn i dette tilfellet. Den statlige garantien 29. september synes også å være preget av denne mangelen på informasjon om de underliggende svakhetene i banksystemet. Finansminister Lenihan uttalte rett etter bankgarantien selvsikkert at redningspakken kom til å bli “the cheapest bailout in the world so far” (Carswell 2008). På dette tidspunktet trodde fremdeles ikke finanstilsynet eller sentralbanken at bankene hadde underliggende svakheter. Kostnadene av krisen ble som kjent langt dyrere enn det noen av disse aktørene hadde inntrykk av. Man kan anta at regjeringen i større grad hadde vært villig til å høre på de statlige organisasjonenes råd dersom de hadde fått informasjon om de ekstreme svakhetene i bank- og boligmarkedene. Dersom regjeringen hadde fått «the doomsday message» på et tidligere tidspunkt (for eksempel i 2005), hadde de hatt tid til å endre finanspolitikken til å være sterkt kontraktiv, i stedet for å være sterkt ekspansiv, som den var i årene fra 2005-2008. Hadde det blitt klarere pekt ut at skatteinsentivene for boligbygging bidro til en spekulativ boble i byggsektoren, kan det også tenkes at regjeringen ville vært villig til å fjerne disse.

Hypotese VIII tok for seg manglende fokus på finansiell ustabilitet i de faglige rådene som ble gitt til regjeringen, og empirien jeg har hatt tilgjengelig styrker denne hypotesen. Jeg kan ikke si sikkert hvorvidt overseelsen av problemene relatert til finansiell ustabilitet, og fokuseringen på andre problemer skyldes intellektuelle mangler i de økonomiske modellene som dominerte de statlige organisasjonene. Det virker imidlertid rimelig å anta at det historiske fokuset på inflasjon som har dominert siden 1970-tallet utgjorde deler av grunnlaget for at man ikke så problemene som utviklet seg i finans- og boligmarkedene. Man kan imidlertid ikke legge hele skylden over på de faglige råd de statlige organisasjonene gav til regjeringen i perioden før krisen. Som tidligere vist, virket ikke regjeringen som de over perioden så utviklingen i boligmarkedet som et stort problem. Det er indikasjoner på at regjeringen var distraheret fra å se problemene i finans- og boligmarkedet gjennom forholdet til eiendomsutviklerne og gjennom fokuset på gjenvalg i 2002 og 2007. Det vil forbli et ubesvart spørsmål hva den irske regjeringen hadde gjort, dersom den hadde visst om de underliggende svakhetene i den irske økonomien.

6.4 Samspill mellom interesser, ideer og institusjoner

Det er ikke helt enkelt å skille mellom de tre uavhengige variablene på alle politikkområder. Jeg vil kort drøfte spillet mellom de tre på hvert politikkområde.

I *reguleringen* virker det å være et samspill mellom *interesser og ideer*. Jeg finner både tegn på at bankene og sentralbanken har hatt et nært forhold, og at sentralbanken har vært påvirket av ideen om effektive finansmarkeder. Disse to faktorene virker å være gjensidig forsterkende. Et idealisert syn på finanssektoren virker å ha påvirket myndighetene til å føre en selvreguleringspolitikk. Samtidig er det klart at bankene under dette idealiserte synet i større grad har fått komme med innspill om reguleringsmessige endringer, ettersom man antok at bankene besto av «fit and proper individuals who apply sound corporate governance principles, acting honestly and ethically at all times» (Department of the Taoiseach 2006:13). På denne måten gjorde tankesystemet til de regulerende myndighetene at bankene fikk påvirke prosessen i stor grad. Dette gjør det vanskelig å skille interessene og ideene fra hverandre, og kanskje er det nytteløst å si noe om kausalrekkefølgen av de to. Kombinasjonen av interesser og ideer virker imidlertid sammen å forklare en stor del av reguleringspolitikken som ble ført.

I *finanspolitikken* virker det å være et samspill mellom *institusjoner og interesser*. Manglende institusjonelle begrensninger på finanspolitikken kan på en måte sees som en forutsetning for at overoptimismen/interessen har kunnet utfolde seg i finanspolitikken, dersom man tar utgangspunkt i at regjeringen ikke vil bryte de etablerte reglene. Dersom man tar utgangspunkt i at finanspolitiske regler vil brytes, er det politiske presset gjennom velgerkanalen den viktigste faktoren. Det er et samspill mellom de to: institusjonene skapte handlingsrommet, og interessene skapte presset. Den indirekte effekten av ideer på finanspolitikken virker å være en faktor som kan sees isolert fra de to andre. Det er usikkert hvor stor effekt de to andre variablene hadde hatt dersom regjeringen hadde vært klar over den potensielle finansielle ustabiliteten. Man kan tolke regjeringens motiver optimistisk, og tro at de ville endret politikk på finanspolitikkområdet dersom de i større grad hadde vært klar over de underliggende risikoene i finans- og boligmarkedene. Eller man kan, dersom man tolker de irske myndighetenes motiver pessimistisk, tro at de fremdeles ville tatt sjansen for å vinne kortsiktig popularitet.

Interesser og ideer i skattepolitikken. Interessene synes å være den faktoren som i størst grad kan forklare skatteinsentivene for boligbygging. Her virker det som regjeringen har opprettet og opprettholdt disse for å tilfredsstille eiendomsutviklere. Men også her er de statlige organisasjonenes manglende forståelse av koplingen mellom skatteinsentivene og potensiale for en boble i byggsektoren med å forklare at skatteinsentivene ikke ble fjernet på et tidligere tidspunkt. Her er det også uvisst hvor stor effekt eiendomsinteressene hadde hatt dersom regjeringen hadde vært klar over de underliggende svakhetene i finans- og boligmarkedene.

7 Oppsummering og konklusjon

Boomperioden fra 2000-2008 i Irland kan i et større bilde sees på som konsekvenser av overordnet styringsregime, den internasjonale finanskrisen, og en bredere bakgrunn av finansiell liberalisering. I denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på den politiske styringen, som (sammen med flere faktorer) bidrar til å forklare den irske krisen. Innledningsvis argumenterte jeg for at nettopp den politiske styringen vil være særlig viktig å studere, ettersom det først og fremst er her den irske staten selv kunne gjort noe for å forhindre krisen. I dette kapittelet vil jeg oppsummere oppgavens empiriske funn, trekke de teoretiske implikasjonene som studien gir utgangspunkt for, og konkludere. Kapittelet er organisert som følger: I 7.1 går jeg gjennom oppgavens empiriske funn. I denne delen oppsummerer jeg mitt svar på oppgavens forskningsspørsmål. I 7.2 trekker jeg ut oppgavens teoretiske implikasjoner. I 7.4 kommer jeg med en konklusjon.

7.1 Empiriske funn

Ut fra konsensus i litteraturen om den irske krisen, tok jeg utgangspunkt i at det hadde forekommet en styringssvikt på tre politikkområder. Innledningsvis stilte jeg følgende forskningsspørsmål:

Hvorfor førte myndighetene en politikk på de tre områdene (regulering, finanspolitikk, skattepolitikk) som gjorde at den samlede politiske styringen sviktet i boomperioden fra 2000-2008?

Jeg gjorde det klart i kapittel 1 at jeg opererte med ulikt ambisjonsnivå for de tre politikkområdene. I reguleringen og finanspolitikken var målet å ta et helhetlig perspektiv, mens i skattepolitikken var målet å analysere skatteinsentivene. For å svare på dette spørsmålet har jeg operasjonalisert de ulike politikkområdene på en skala fra prosyklisk til kontrasyklisk, og indikert hva som vil utgjøre en politisk styringssvikt. Jeg har vist at reguleringen i perioden i størst grad kan beskrives som en selvreguleringspolitikk, som tillot bankene å virke prosyklisk, og ekspandere fritt. Unntaket var to milde reguleringstiltak i 2006-2007. Jeg har vist at finanspolitikken i størst grad var ekspansiv, med unntak av to budsjetter i 2003-2004. Samlet sett gjorde dette at myndighetene gjennom finanspolitikken stimulerte samlet etterspørsel, og unnlot å spare opp midler til en fremtidig nedgangsperiode. Jeg har vist at skattepolitikken gav insentiver over det normale til investeringer i bolig både for eiendomsutviklere og boligkjøpere. Jeg viste videre at skattepolitikken ikke ble endret i særlig grad i perioden. Samlet sett gjorde politikken på de tre

områdene at den politiske styringen sviktet. Jeg gav deretter en tredelt forklaring på hvorfor myndighetene førte denne politikken.

Jeg viste at det var enkelte institusjonelle begrensninger på de tre politikkområdene. De regulerende myndighetene hadde et relativt stort arsenal av virkemidler som de ikke brukte, og kunne i større grad ha regulert preventivt på tross av begrensninger i europeisk lovgivning. Svakt utviklede finanspolitiske regler på nasjonalt nivå, kombinert med at Vekst og Stabilitetspakten ikke var tilpasset land i boom-faser kan forklare at det finanspolitiske handlingsrommet var stort, og er dermed en medvirkende faktor til at finanspolitikken fungerte prosyklisk. I skattepolitikken viste jeg at skatteinsentivene for boligbygging var på plass før år 2000. Jeg viste at myndighetene var begrenset fra å fjerne skatteinsentivene frem til 2002, men at de hadde mulighet til å fjerne disse både i 2002, 2004, og 2006. Samlet sett hadde ikke de institusjonelle variablene avgjørende forklaringskraft, men de er en del av den større forklaringen.

Grupper med sammenfallende interesser virker å ha presset den politiske styringen mot en styringssvikt på hvert politikkområde. Bankene så det i sin interesse å unngå preventiv regulering, og synes å ha fått gjennomslag for sitt press på reguleringsmyndighetene. De regulerende myndighetene lot seg overtale av bankene, og la for stor vekt på disses konkurransedyktighet. Dette virker å ha blitt forsterket av myndighetenes vektlegging av IFSC. I finanspolitikken virker presset gjennom velgerkanalen å ha spilt en sentral rolle for å forklare de prosykliske budsjettene på 2000-tallet. Eiendomsutviklere hadde interesse av å opprettholde skatteinsentivene for boligbygging, og de synes å ha fått gjennomslag for sitt press på det største regjeringspartiet for å opprettholde disse. Generelt virker det som regjeringen ble «blindet» fra å se konsekvensene av sin egen politikk, på grunn av sitt nære forhold til eiendomsutviklere, og sitt kortsiktige fokus på gjenvalg. Det er alltid vanskelig å stadfeste interessepåvirkninger sikkert, men interesser virker å ha spilt en større rolle i å påvirke politikken i den irske casen enn mange lignende case av politisk styringssvikt.

Dominerende økonomifaglige ideer virker å ha påvirket de statlige organisasjonene med ansvar for finansiell stabilitet, og regjeringen indirekte gjennom faglige råd. En tro på selvregulering hindret de regulerende myndighetene fra å intervenere i stor grad i finansmarkedene. Reguleringsmyndighetene oppfattet i for liten grad risikoen som bygget seg opp, på bakgrunn av en selektiv lesning av dataene de hadde tilgjengelig. Ideene har hatt en indirekte effekt på finanspolitikken og skattepolitikken, gjennom råd til regjeringen. Finansdepartementet og sentralbanken fokuserte sine råd i størst grad på den høye inflasjonen og tapet av

konkurransedyktighet, og i svært liten grad på problemer relatert til finansiell ustabilitet. At organisasjonene med ansvar for økonomisk politikk ikke tok risikoen som bygget seg opp i økonomien på alvor, gjorde at regjeringen var underinformerte om effekten av politikken de førte på andre politikkområder, som finanspolitikk og skattepolitikk. Ideene har også stor forklaringskraft på myndighetenes handlinger på 2000-tallet.

7.2 Teoretiske implikasjoner

Det teoretiske målet med oppgaven var å kunne si noe generelt om kausalmekanismene bak en politisk styringssvikt. Denne oppgaven har i hovedsak bidratt til studie av en politisk styringssvikt ved hjelp av forklaringsfaktorer fra statsvitenskap og politisk økonomi. Jeg har etablert et overordnet teoretisk rammeverk for å analysere årsakene bak den politiske styringssvikten, basert på Halls (1997) inndeling i interesser, institusjoner og ideer. Jeg antok at de uavhengige variablene ville virke gjennom tre generelle mekanismer: institusjonell treghet, ytre press og selektiv læring. Denne forklaringsmodellen har fanget opp mange viktige forklaringer på den irske styringssvikten, men den har ikke fanget opp alle. En styringssvikt er en kompleks prosess, hvor svært mange ledd feiler, og det vil derfor alltid være mulighet for å finne alternative forklaringer, fra andre teoretiske utgangspunkt. Det hadde for eksempel vært interessant med en studie av den politiske styringen med større vekt på atferds-økonomiske eller psykologiske faktorer.

Forklaringsmodellen viser konkrete kausalmekanismer som kan hindre den politiske styringen fra å fungere optimalt. De kausalmekanismene med størst forklaringskraft i den irske casen er (1) ytre press fra grupper som ser det i sin interesse å opprettholde en skadelig boom - bankers press for å forhindre regulering, presset gjennom velgerkanalen på finanspolitikken, og eiendomsutvikleres press for å opprettholde skatteinsentiver for boligbygging; (2) selektiv læring i økonomi-faglige miljøer – troen på selvregulering og manglende inngrep når de er nødvendige, og overseelse av problemer relatert til finansiell ustabilitet. Denne case-studien har liten mulighet for generalisering i bred forstand. Målet med studien var å finne mekanismer med overføringsverdi til et lite antall lignende case. Jeg satt tre generelle premisser for at mekanismene skal ha overføringsverdi: (1) Det må forekomme en stor spekulativ boom, (2) styreformen må være lik den i Irland, det vil si at det må være et vestlig demokrati, (3) de samme styringsvirkemidlene (regulering, finanspolitikk, skattepolitikk) må være tilgjengelig. Mange av mekanismene jeg beskrev har stor overføringsverdi til andre land i eurosonen, hvor man har de samme virkemidlene tilgjengelig. Kausalmekanismene har imidlertid ulik overføringsverdi.

Idealisert markedssyn og selektiv læring: Mye tyder på at dette har vært et typisk problem i styringssvikter over de siste 30 årene, og denne mekanismen vil derfor ha stor overføringsverdi til mange av de store spekulative boom-periodene som har pågått i dette tidsrommet. Manglende intellektuelt fokus på spekulasjon og ustabilitet har vært en generell trend i verden, og Irland er ikke spesiell i den forstand. Dette problemet virker å ha stor overføringsverdi på reguleringsfeltet. Mekanismen jeg har trukket frem for å forklare finanspolitikken og skattepolitikken har jeg ikke observert i andre undersøkelser, selv om også denne virker som en innlysende konsekvens av det manglende fokuset på finansiell ustabilitet. Ved inngangen til finanskrisen hadde svært mange land lite finanspolitisk handlingsrom. De kunne dermed ikke føre en motkonjunktur-politikk, slik som enkelte deler av økonomi-faget anbefaler. Dette virker å ha sammenheng med at man aldri så for seg noen finanskrise, eller andre former for finansiell ustabilitet.

Interesser og ytre press: Den store forklaringskraften til press fra ytre interessegrupper er i større grad spesielle for den irske casen. Interessene virker å ha spilt en særlig stor rolle i det irske caset, og dette virker å skille det noe fra andre case i vestlige land. Eiendomsutvikleres påvirkning har man for eksempel ikke sett i andre land i samme grad. Kanskje kan dette ha en sammenheng med at politikken i Irland i større grad enn andre land har vært åpen for korrupsjon. Selv om interessemekanismene har vært sterkere i Irland enn andre case, kan man imidlertid tenke seg at de samme kausalmekanismene vil være til stede i mindre skala i andre sammenlignbare case. Noen vil alltid ha kortsiktige interesser av å opprettholde en skadelig økonomisk boom – spesielt vil dette kanskje gjelde banksektoren, på grunn av dens sentrale rolle i en boom-fase – spørsmålet blir i hvor stor grad de får påvirke den politiske styringen.

7.3 Konklusjon

Innledningsvis spurte jeg hvorfor de irske myndighetene ikke så den klassiske boligboblen for det den var, og grep inn med de virkemidlene de hadde tilgjengelig. Min konklusjon er at samspillet mellom ideer og interesser i størst grad kan forklare den politiske styringssvikten i Irland. Det nyklassiske fokuset på likevekt fremfor ustabilitet kan forklare deler av styringssvikten. Selektiv læring i byråkratiet gjorde at de irske myndighetene ikke oppfattet risikoen, og en preventiv regulering som kunne ha hindret bankene fra å ta overdreven risiko ble ikke sett på som nødvendig eller ønskelig, hverken av de regulerende myndighetene eller regjeringen. Videre forstod ikke regjeringen konsekvensene av finans- og skattepolitikken de førte, ettersom de ikke fikk informasjon om de underliggende svakhetene i bank- og boligmarkedene. Samtidig har ulike grupper av interesser avledet politikken fra å fungere optimalt. I den kritiske perioden på 2000-

tallet virket presset fra bankene, eiendomsutviklerne og velgerne å ha distraheret myndighetene fra å fokusere på god politisk styring. Jeg vektlegger dermed samspillet mellom ytre press fra grupper som ser det i sin interesse å la boomen fortsette og en blindhet for finansiell ustabilitet som hovedforklaringen på den irske styringssvikten.

Veien videre for Irland er vanskelig og usikker. Den irske staten står ovenfor harde valg i nedgangsperioden. I oppgangstider er det lett å overse svak politisk styring. I nedgangstider er ikke dette lenger mulig. Tiden vil vise hvordan Irland takler gjeldsproblemene de nå står overfor.

Litteraturliste

- Abolafia, Mitchel Y. (2010): "Can speculative bubbles be managed? An institutional approach", *Strategic Organization*, 8(1):93-100
- Addison-Smyth, Diarmaid og Kieran McQuinn (2010): "Quantifying revenue windfalls from the Irish housing market", *Economic and Social Review*, 41(2):201-22
- Ahearne, Alan, Juan Delgado og Jakob von Weizsäcker (2008): "A tail of two countries", *Bruegel policy brief* 08/04
- Allen, Franklin og Douglas Gale (1999): "Bubbles, Crisis and Policy", *Oxford Review of Economic Policy*, 15(3):9-18
- Baker, Andrew (2012): "Varieties of financial crisis, varieties of ideational change: how and why financial regulation and macroeconomic policy differ", Paper presentert på ECPR joint sessions, Antwerp, 10.-15. april
- Barnes, Sebastian, Philip Lane og Artur Radziwill (2010): "Minimising Risks from Imbalances in European Banking", *OECD Economics Department Working Papers No. 828*
- Barrett, Alan, Ide Kearney, Jean Goggin og Thomas Conefrey (2009): *Quarterly Economic Commentary, Winter 2009*, Dublin: ESRI
- Barry, F. og John FitzGerald (2001): "Irish fiscal policy in EMU and the Brussels-Dublin controversy" Paper presentert på konferansen *the Swedish Committee on Stabilisation Policy in EMU*, Stockholm 3. mai 2001
- Bart-Heierdahl, Lars (2011): "Mener boligprisene er nær toppen", *TV2s nettutgave*, 21. august <http://www.tv2.no/nyheter/okonomi/mener-boligprisene-er-naer-toppen-3563551.html>
[Lesedato 05.06.2012]
- Benetrix, Augustin og Phillip Lane (2011): "The Cyclical Conduct of Irish Fiscal Policy", *IIIS Discussion Paper No. 374*
- Berend, Ivan (2010): *Europe since 1980*, UK: Cambridge University Press
- Bergin, Adele, John FitzGerald, Ide Kearney og Cormac O'Sullivan (2011): "The Irish fiscal crisis", *National Institute Economic Review*, 217(1):47-59

- Blais, Andre og Richard Nadeau (1992): "The electoral cycle", *Public Choice*, 74:389-403
- Blanchard, Olivier, Giovanni Dell'Ariccia, og Paolo Mauro (2009): "Rethinking macroeconomic policy", *Journal of Money, Credit and Banking*, 42(6):199-215
- Blyth, Mark (2008): "The politics of compounding bubbles: the global housing bubble in comparative perspective", *Comparative European Politics*, 6(3):387-406
- Bovens, Mark og Paul t'Hart (1996). *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick: Transaction
- Brennan, Micheal og Emmet Oliver (2010). "Neary gave Anglo green light on eve of bailout", *Irish Independents* nettutgave, 16. juli <http://www.independent.ie/business/irish/neary-gave-anglo-green-light-on-eve-of-bailout-2260952.html> [Lesedato 20.05.2012]
- Bryman, Allan (2004): *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press
- Byrne, Elaine (2010): "Blind optimism cannot hide that crisis is just starting", *Irish Times* nettutgave 5. januar.
<http://www.irishtimes.com/newspaper/opinion/2010/0105/1224261663286.html> [Lesedato 29.05.2012]
- Calmfors, Lars (2011): "What should fiscal councils do?", *Economic Policy*, 26(68):649-695
- Caprio, Gerard (2011): "Safe and sound banking: a role for countercyclical regulatory requirements?" i Eijffinger og Masciandaro (red.) *Handbook of Central Banking, Financial Regulation and Supervision*, Cheltenham: Edward Elgar
- Carswell, Simon (2008). "Irish bailout cheapest in world, says Lehihan", 24. oktober, *Irish Times* nettutgave, 24. oktober
<http://www.irishtimes.com/newspaper/finance/2008/1024/1224715115776.html> [Lesedato 20.05.2012]
- Central Bank of Ireland (2000) Annual Report, Dublin: Cahill Printers Ltd.
- (2001) *Annual Report*, Dublin: Cahill Printers Ltd.
- (2002) *Annual Report*, Dublin: Cahill Printers Ltd.
- Central Bank and Financial Services Authority of Ireland (2003): *Financial Stability Report 2003*, Dublin: Cahill Printers Ltd.

----- (2004): *Financial Stability Report 2004*, Dublin: Cahill Printers Ltd.

----- (2005): *Financial Stability Report 2005*, Dublin: Cahill Printers Ltd.

----- (2006): *Financial Stability Report 2006*, Dublin: Cahill Printers Ltd.

----- (2007): *Financial Stability Report 2007*, Dublin: Cahill Printers Ltd.

Chari, Raj og Patrick Bernhagen (2011): "Economic and financial crisis – explaining the sunset over the Celtic Tiger", *Irish Political Studies*, 26(4): 473-488

Checkel, Jeffrey T. (2008): "It's the Process Stupid! Tracing Causal Mechanisms in European and International Politics", i Klotz (red.), *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, New York: Palgrave Macmillan

Claes, Dag Harald og Bent Sofus Tranøy (1999): "Innledning", i Claes og Tranøy (red.) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Claes, Dag Harald, Helge Hveem og Bent Sofus Tranøy (2006): *Økonomisk globalisering og politisk styring*, Oslo: Universitetsforlaget

Clarke, og Niamh Hardiman (2012): "Crisis in the Irish Banking System", *UCD Geary Institute Discussion Paper Series*, WP2012/03

Clifford, Michael (2011). "Ahern deserves your ire but so do others", *Irish Examiners* nettutgave, 10. september <http://www.irishexaminer.com/ireland/kfqbqlkfmhsn/rss2/> [Lesedato 29.05.2012]

Conefrey, Thomas og John FitzGerald (2010): "Managing Housing Bubbles in Regional Economies Under EMU: Ireland and Spain", *National Institute Economic Review*, 211(1):91-108

Connor, Gregory, Thomas Flavin og Brian G. O'Kelly (2010). "The US and Irish Credit Crises: Their Distinctive Differences and Common Features" *SSRN Working Paper Series*, [Hentet 29.05.2012 fra] <http://ssrn.com/abstract=1566844>

Crotty, James (2009): "Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the 'new financial architecture' ", *Cambridge Journal of Economics*, 33(4):563-580

Dahl, Ottar (1967): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, Oslo: Universitetsforlaget

Dahl, Robert (1961): *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven: Yale University Press

Debrun, Xavier og Manmohan Kumar (2007): “Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools or smokescreens?”, *SSRN Working Paper Series*. [Hentet 05.06.2012 fra] <http://ssrn.com/abstract=2004371>

Dellepiane, Sebastian og Niamh Hardiman (2010). “European Economic Crisis: Ireland in Comparative Perspective”, *SSRN Working Paper Series*, [Hentet 29.05.2012 fra] <http://ssrn.com/abstract=1642791>

Dellepiane, Sebastian og Niamh Hardiman (2012): “Governing the Irish Economy: A Triple Crisis”, i Hardiman (red.) *Irish Governance In Crisis*, Manchester: Manchester University Press

Department of Finance (2001): *Economic Review and Outlook 2001*, Dublin: The Stationary Office

-----(2002): *Economic Review and Outlook 2002*, Dublin: The Stationary Office

-----(2003): *Economic Review and Outlook 2003*, Dublin: The Stationary Office

-----(2004): *Economic Review and Outlook 2004*, Dublin: The Stationary Office

-----(2005): *Economic Review and Outlook 2005*, Dublin: The Stationary Office

-----(2006): *Pre-budget Outlook 2006*, Dublin: The Stationary Office

Department of the Taoiseach (2004): *Regulating Better: A Government White Paper Setting Out Six Principles of Better Regulation*, Dublin: The Stationary Office

-----(2006): *Building on Success International Financial Services Industry in Ireland*, Dublin: The Stationary Office

Drudy, Patrick og Micheal Collins (2011): “Ireland: from boom to austerity”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4(3):1-16

Dür, Andreas (2008): “Measuring interest group influence in the EU: a note on methodology”, *European Union Politics*, 9:559-577

Dyson, Kenneth og Lucia Quaglia (2010): *European economic governance and politics*, Oxford: Oxford University Press

Economist (1997). "Ireland shines: lessons and questions from an economic transformation", *Economist* nettutgave, 15. mai <http://www.economist.com/node/149333> [Lesedato 12.04.2012]

Economist (2011). "Ireland's crash: after the race", *Economist* nettutgave 17. februar <http://www.economist.com/node/18176072> [Lesedato 28.05.2012]

Eijffinger, Sylvester (2005): "The European Central Bank and Financial Supervision", i Masciandro (red.) *Handbook of Central Banking and Financial Authorities in Europe*, Cheltenham: Edvard Elgar

Fama, Eugene (1965): "The behavior of stock-market prices", *The Journal of Business* 38(1):34-105

Fianna Fail (2002): "A lot done, more to do – Fianna Fail Manifesto 2002-2007", hentet 05.06.2012 fra <http://irishelectionliterature.files.wordpress.com/2010/09/ffmanifesto02.pdf>

Financial Services Authority (2009): *The Turner review: a regulatory response to the global banking crises*, London: FSA

FitzGerald, Patrick (2001): "Managing an economy under EMU: the case of Ireland", *The World Economy*, 24(10):1353-1371

----- (2012): "Restoring confidence in policy-making in Ireland", *Public Money and Management*, 32(1):27-34

----- (2012): Intervju. Intervjuet fant sted hos ESRI's kontorer i Dublin, 17.04.2012

Fitzgerald, John, Adele Bergin, Ide Kearney, Alan Barrett, David Duffy, Shane Garrett og Yvonne McCarthy (2005): *Medium term review, 2005-2012*, Dublin: ESRI

Galbraith, John K. (1993): *A short history of financial euphoria*, New York: Whittle Books

----- (1995): *Money: whence it came, where it went*, Boston: Houghton Mifflin

Garry, John (2004): "The General Election in Ireland May 2002", *Electoral Studies*, 23:155-160

Gartland, Fiona, Tim O'Brian og Elaine Edwards (2012): "The land deals: what the Tribunal found", *Irish Times* nettutgave 23. mars <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2012/0323/1224313768639.html> [Lesedato 29.05.2012]

- George, Alexander og Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press
- Glyn, Andrew (2006): *Capitalism unleashed: finance, globalisation and welfare*, Oxford: Oxford University Press
- Goldstein, Kenneth (2002): "Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews", *Political Science and Politics*, 35(4):669-672
- Goodhart, Charles (2000): "The Organisational Structure of Banking Supervision" *FSI Occasional Papers No. 1 – November 2000-10-25*
- Goodhart, Charles Hofman, Segoviano (2004) "Bank regulation and macroeconomic fluctuations", *Oxford Review of Economic Policy*, 20(4):591-615
- Grytten, Ola H. (2003): "Finansielle krakk og kriser", *Praktisk Økonomi og Finans*, 4: 91-98
- Hall, Peter (1993): "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3):275-296
- (1997): "The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of industrialized countries", i Lichbach og Zuckerman (red.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, New York: Cambridge University Press
- Hall, Peter og Rosemary Taylor (1996): "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44(5):936-957
- Hallerberg, Mark og Joshua Bridwell (2008): "Fiscal policy coordination and discipline: the stability and growth Pact and domestic fiscal regimes", i Dyson (red.), *The Euro at 10*, New York: Oxford University Press
- Hardiman, Niamh (2009): "The impact of the crisis on the Irish political system", Paper forberedt til symposiumet Resolving Irelands Fiscal Crisis, 26. November
- Hardiman, Niamh (2010). "Economic crisis and public sector reform – lessons from Ireland", *UCD Geary Discussion Paper Series*, [Hentet 29.05.2012 fra]
<http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201013.pdf>

- Haugen (2011): *Den irske syken: Fra mirakel til kollaps*, Masteroppgave, Bergen: NHH
- Hay, Colin, Jari Matti Riiheläinen og Nicola J. Smith (2008): "Ireland: The Outlier Inside" i Dyson (red.), *The Euro at 10*, New York: Oxford University Press
- Hellevik, Ottar (2003): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Honohan, Patrick (2009): "The Irish banking crisis – regulatory and financial stability, 2003-2008", *Report to the Minister for Finance by the Governor of the Central Bank*
- Honohan, Patrick (2010): "Euro membership and bank stability – friends or foes? Lessons from Ireland", *Comparative Economic Studies*, 52(2): 133-157
- Houses of the Oireachtas (2003): *Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act 2003*, Dublin: Government Publications Office [Hentet 05.06.2012 fra] <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/acts/2003/a1203.pdf>
- Houses of the Oireachtas Joint Committee on European Affairs (2010): *Fourteenth Report - European Monetary Union: Challenges and Options*, Dublin: Government Publications Office. [Hentet 05.06.2012 fra] <http://euaffairs.ie/publications/14th-Report-EMU-Challenges-Options.pdf>
- Indecon (2005): *Indecon review of property-based tax incentive schemes*, Dublin: Department of Finance
- IFSRA (2004): *Progress Report: Our First Year in Operation*, Dublin, Financial Regulator
- (2005): *Strategic Plan 2006*, Dublin: Financial Regulator
- (2007): *Strategic Plan 2008-2010*, Dublin: Financial Regulator
- (2009): *Annual Report 2008*, Dublin: Financial Regulator
- Johnson, Simon, James Kwak (2010): *13 bankers – the Wall Street takeover and the next financial meltdown*, New York: Phantom Books
- Kaminsky, Graciela, Carmen M. Reinhart (1999): "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-Of-Payments Problems", *The American Economic Review*, Vol. 89 (3):473-500
- Keen, Steve (1995) "Finance and economic breakdown: modeling Minsky's financial instability hypothesis" *Journal of Post Keynesian Economics*, 17(4):607-635
- Keen, Steve (2009): "Mad, bad, and dangerous to know", *Real-World Economics Review*, 49:1-7

- Kelly, John, Mary Everett (2004): "Financial Liberalization and Economic Growth in Ireland", *Quarterly Bulletin, Central Bank of Ireland, Autumn 2004*
- Kelly, Morgan (2007): "On the Likely Extent of Falls in Irish House Prices", *Quarterly Economic Commentary*, 2:42-54.
- Kelly, Morgan (2009): "The Irish Credit Bubble", *UCD Working Paper Series*, [Hentet 05.06.2012 fra] <http://www.ucd.ie/t4cms/wp09.32.pdf>
- Kennedy, Fiachra (2002): "The 2002 General Election in Ireland", *Irish Political Studies*, 17(2):95-106
- Keynes, John Maynard (1935): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Basingstoke: Palgrave, 2008
- Kindleberger, Charles P. (1996): *Manias, panics and crashes: a history of financial crises*, 3rd edition, New York: John Wiley
- Kindleberger, Charles P., Aliber, Robert (2011) *Manias panics and crashes: a history of financial crises*, 6th edition, Houndmill: Palgrave Macmillan
- King, Gary, Keohane, Robert O., Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*, Princeton: Princeton University Press.
- Kirby, Peadar (2010): *Celtic Tiger in Collapse: Explaining the weakness of the Irish model*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Kjeldstadli, Knut (1999): *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget*, Oslo: Universitetsforlaget
- Krugman, Paul (2009a): *Finanskriser og depresjonsøkonomi: og hva kan gjøres med finanskrisen*, Norge: Hognar Media
- (2009b). "How did economists get it so wrong?", the *New York Times* nettutgave, 2.september [Hentet 16.11.2011 fra] <http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?pagewanted=all>
- Lane, Phillip (1998): "On the Cyclicity of Irish Fiscal Policy", *Economic and Social Review*, 29(1):1-16

-----(2010): “European Monetary Union and macroeconomic stabilization policies in Ireland”, *Report commissioned by the National Economic and Social Council*

Lapavitsasa, Costas, Annina Kaltenbrunnera, Duncan Lindoa, J. Michella, Juan Pablo Paineira, Eugenia Piresa, Jeff Powella, Alexis Stenforsa og Nuno Telesa (2010). “Eurozone crisis: beggar thyself and thy neighbour”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(4): 321-373.

Lewis, Michael (2011): “The economic crisis: when Irish eyes are crying”, *Vanity Fair* nettugave, mars [Hentet 29.05.2012 fra] <http://www.vanityfair.com/business/features/2011/03/michael-lewis-ireland-201103>

Lucarelli, Bill (1999): *The Origins and Evolution of the Single Market in Europe*, England: Ashgate Publishing Ltd

Lund, Thorleif (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub

Lynch, David (2010): *When the luck of the Irish ran out: the world's most resilient country and its struggle to rise again*, New York: Palgrave Macmillan

Macartney, Huw (2009): “Variegated neo-liberalism: transnationally oriented fractions of capital in EU financial market integration”, *Review of International Studies*, 35:451–480

Mahoney, James (2003): “Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis”, i Mahoney og Rueschemeyer (red.) *Comparative historical analysis on the social sciences*, Cambridge: Cambridge University

Malnes, Raino (2008): *Meningen med samfunnsvitenskap*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Marsh, David (2009): *The Euro: the politics of the new global currency*, London: Yale University Press

McCreevy, Charles (2001). “Financial statement of the minister for finance”, Tale om budsjettet holdt 5.desember 2001, [Hentet 29.05.2012 fra] <http://www.budget.gov.ie/budgets/2002/FinancialStatement.aspx>

-----(2003): “Financial statement of the minister for finance”, Tale om budsjettet holdt 3. desember 2003, [Hentet 20.05.2012 fra] <http://www.budget.gov.ie/budgets/2004/FinancialStatement.aspx>

McDonald, Frank, Sheridan, Kathy (2009): *The builders: how a small group of property developers fuelled the building boom and transformed Ireland*, London: Penguin Books

- McGee, Harry (2011a): “Rumblings in the background were quietly ignored”, *Irish Times* nettutgave, 15. oktober
<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2011/1015/1224305838863.html> [Lesedato 29.05.2012]
- (2011b). “Warnings on property market were dismissed”, *Irish Times* nettutgave, 15. oktober
<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2011/1015/1224305838900.html> [Lesedato 29.05.2012]
- McGuire, Maurice (2012): Intervju. Intervjuet fant sted hos den irske sentralbanken i Dublin, 17.04.2012
- Midthjell, Nina Larsson (2010): “Finanspolitikk og finanskrise: hvilken effekt har egentlig finanspolitikken?”, *Penger og Kreditt*, 38:32-46
- Minsky, Hyman P. (1982): *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*, New York: M.E. Sharpe
- Minsky, Hyman P. (1986): *Stabilizing an unstable economy*, New Haven: Yale University Press
- Minsky, Hyman P. (1992): “The financial instability hypothesis”, *The Jerome Levy Economics Institute Working Paper No. 74*
- Muineachain, Sein og Michael Gallagher (2007) “The parliamentary election in Ireland May 2007”, *Electoral Studies*, 27: 151-154
- Murphy, Antoin (2000): “The ‘Celtic Tiger’: An Analysis of Ireland’s Growth Performance”, *EUI Working Paper No. 16*
- Murphy, G. (2010): “Interest groups in the policy process”, Coakley og Callagher (red.) *Politics in the Republic of Ireland 5th edition*, London: Routledge
- Neary, Patrick (2007): “A principles led approach to regulation”, Tale ved PAI Regulating Ireland Conference, 16. Juli 2007 [Hentet 05.06.2012 fra] <http://www.financialregulator.ie/press-area/speeches/Pages/AddressbyPatrickNearyChiefExecutiveFinancialRegulatorRegulatingIrelandConference.aspx>
- NOU 2011:1, *Bedre rustet mot finanskriser: finanskriseutvalgets utredning*, Oslo: Departementenes Servicesenter

Norris, Michelle og Dermot Coates (2010): “How housing killed the celtic tiger: anatomy, consequences and lessons of Ireland’s housing boom and bust, 2000-2009”, *UCD Working Paper Series* [hentet 24.05.2012 fra]

<http://www.ucd.ie/t4cms/wp15%20how%20housing%20killed%20the%20celtic%20tiger.pdf>

Nyberg, Peter (2011): “Misjudging Risk: Causes of the Systemic Banking Crisis in Ireland”, *Report of the Commission of Investigation into the Banking Sector in Ireland*

OECD (2006): *OECD Economic Surveys: Ireland 2006*, Paris: OECD Publishing

OECD (2011): *OECD Economic Surveys: Ireland 2011*, Paris: OECD Publishing

Office of the Revenue Commissioners (2007): “Transitional Arrangements for Property-Based Incentive Schemes”, [Hentet 29.05.2012 fra] <http://www.revenue.ie/en/practitioner/tax-briefing/archive/65/tb06.htm>

O’Hearn, Denis (2000): “Globalisation, “New Tigers”, and the End of the Developmental State? The Case of the Celtic Tiger”, *Politics Society*, 28(1): 67-92

O’Leary, J. (2010): “External surveillance of Irish fiscal policy during the boom”, *NUIM Department of Economics, Finance and Accounting Working Paper*

O’Malley, Eoin (2007): “The Irish Parliamentary Elections of 2007: New Gloss on an Old Engine”, *West European Politics*, 30(5): 1158-1165

O’Sullivan, Kenneth P.V. og Stephen Kinsella (2010): “An Institutional Architecture for Meta-Risk Regulation in Irish Banking: Lessons from Anglo Irish Bank’s Minsky Moment”, SSRN Working Paper Series, [Hentet 28.05.2012 fra] <http://ssrn.com/abstract=1888340>

O’Sullivan, Kenneth P.V. og Stephen Kinsella (2012): “Financial and regulatory failure: the case of Ireland”, *Journal of Banking Regulation*, 1-15

O’Sullivan, Kenneth P.V. og Tom Kennedy (2010): “What caused the Irish banking crisis?”, *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 18(3): 224-242

O’Toole, Fintan (2009): *Ship of Fools: How Stupidity and Corruption Sank the Celtic Tiger*, London: Faber and Faber.

Palma, José Gabriel (2009): “The revenge of the market on the rentiers: why neoliberal reports of the end of history turned out to be premature”, *Cambridge Journal of Economics*, 33: 829-869

- Porter, Tony (2001): “Bubbles”, i Barry (red.) *Routledge encyclopedia of international political economy, volume 2, entries G-O*, New York: Routledge
- Regling, Karl og Max Watson (2009): *A Preliminary Report on The Sources of Ireland’s Banking Crisis*, The Stationery Office, Dublin.
- Reinert, Erik (2009): “The terrible simplifiers: common origins of financial crises and persistent poverty in economic theory and the ‘1848 moment’ ”, *DESA Working paper, No. 88*
- Reinhart, Carmen M., Rogoff, Kenneth S. (2009): *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, New Jersey: Princeton University Press
- Ross, Shane (2009): *The bankers: how the banks brought Ireland to its knees*, London: Penguin Books
- RTE Television (2011): “The rise and fall of Fianna Fail – Part 2 – An economic tsunami”, 12. September, [Hentet 16.05.2012 fra] http://www.dailymotion.com/video/xl2nv0_the-rise-and-fall-of-fianna-fail-part-2-an-economic-tsunami-12-9-11_news
- Rueschemeyer, Dietrich (2003): “Can one or a few cases yield theoretical gains?”, i Mahoney og Rueschemeyer (red): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press
- Røste, Ole Bjørn (2008): *Politikk og økonomi for statsvitere*, Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag
- Schwartz, Herman M., Seabrooke, Leonard (2009): “Conclusion: residential capitalism and the international political economy”, i Schwartz, Herman M., Seabrooke, Leonard (red.) *The politics of housing booms and busts*, Hampshire: Palgrave Macmillian
- Shiller, Robert J. (2003): “From efficient markets theory to behavioral finance”, *The Journal of Economic Perspectives*, 17(1):83-104
- Shiller, Robert J. (2005): *Irrational exuberance*, New Jersey: Princeton University Press
- Solberg, Terje (2010): “Under hvilke forutsetninger leder liberalisering til store bankkriser i vestlige industriland?”, oppgave i faget STV4020 ved Universitetet i Oslo.
- Solberg, Terje og Jostein Vik (2011): “Finanskrisens bakteppe – De nyliberale ideene og liberaliseringen på Island”, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 27(1): 5-29
- Steigum (2005): “Aktivabobler: kan og bør myndighetene gjøre noe?”, *CME Working Paper Series*

- Stein, Jerome L. (2011): "The diversity of debt crises in Europe", *Cato Journal*, 31(2):199-216
- St. Meld. Nummer 24 (2011): *Finansmarknadsmeldinga 2011*, Finansdepartementet
- Stiglitz, Joseph E. (2002): "The roaring nineties", *The Atlantic Monthly*, 290(3):75-89
- Stilwell, Frank (2006): *Political economy: the contest of economic ideas*, New York: Oxford University Press
- Sweeney, Paul (2008): *Ireland's economic success: reasons and lessons*, Edinburgh: Dunedin Academic Press
- Tansey, Oisín (2007): "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", *Political Science and Politics*, 40(4):765- 772
- Taylor, G. (2011): "Risk and Financial Armageddon in Ireland: The Politics of the Galway Tent", *The Political Quarterly*, 82(4): 596-608
- Tobin, Damian (2010a): "A crisis of ethics: moral hazard and banking regulation in Ireland", *TASC Thinkpiece 03/10*
- Tobin, Damian (2010b): "Government policy and the banking crisis: vindicated, misled or flying blind?" *TASC Thinkpiece 09/10*
- Toporowski, Jan (2005): *Theories of financial disturbance – An examination of critical theories of finance from Adam Smith to the present day*, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Tranøy, Bent Sofus (2000): *Losing credit: the politics of liberalisation and macro-economic regime change in Norway 1980-92 (99)*, Oslo: Unipub forlag
- Tranøy, Bent Sofus (2009): "Finansiell idealisme versus finansiell pragmatisme". Arbeidsnotat. [Hentet 05.06.2012 fra]: http://brage.bibsys.no/hhe/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_28824/1/Tran%C3%B8y.pdf
- Tranøy, Bent Sofus (2011): "Poor governance in a very rich and advanced (micro) state: reflections from political science", *European Political Science*, 10:277-291
- Vaciago (2009): "Financial crises and economic theory", *European View*, 8(2):313-318
- Vale, Bent (2004): "The Norwegian banking crisis", *Norges Banks Skriftserie no. 33*

Van den Noord, Paul (2005): “Tax incentives and housing volatility in the Euro area: theory and evidence”, *Economie internationale*, 1(101): 29-45

Viotti, Andrej (2012): *Governing financial stability: A study of the pre-crisis regulatory regime in the Eurozone*, Masteroppgave, Samfunnsvitenskapelig Fakultet: Universitetet i Oslo

Wade, Robert H. (2009): “Iceland as Icarus”, *Challenge*, 52(3):5-33

Weeks, Liam (2002): “The Irish parliamentary election 2002”, *Representation*, 39(3):215-225

Westrup, Jonathan (2005): “Ireland”, i Masciandaro, D. (red.) *Handbook of Central Banking and Financial Authorities in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited

Woods, Maria (2007): *A Financial Stability Analysis of the Irish Commercial Property Market*, Dublin: Central Bank of Ireland

Wright, Rob (2010): *Strengthening the Capacity of the Department of Finance*, Dublin: Department of Finance

Wyplosz, Charles (2005): “Fiscal policy: institutions versus rules”, *National Institute Economic Review*, 191(1):64-78

Vedlegg 1: Intervju-guide, John Fitzgerald

John FitzGerald er økonom ved ESRI i Dublin. ESRI kom med flere advarsler til de irske myndighetene i oppløpet til krisen. FitzGerald ble intervjuet på ESRIIs kontorer i Dublin 17. april 2012. Intervjuet foregikk på engelsk. Intervjuet var semi-strukturert. De viktigste spørsmålene var:

1. Were there many economists with the same diagnosis as you and the ESRI in the starting years of the European Monetary Union?
2. The ESRI have given out quarterly economic commentary reports. What role has the ESRI played in the policy process?
3. What role have the ESRI played in the budget process?
4. You note two key policy failures in your article “restoring credibility in policy making Ireland – the failure to regulate the banks, and the failure to control domestic demand. Which policy failure do you think was the most important in the period before the crisis in 2008?
5. If you split the failure to control domestic demand in two components, the fiscal stance and tax policy for housing. Which of these policies had a greater impact on the developments in the housing and financial markets?
6. How important was the governments myriad of tax incentives for construction for the overproduction of houses?
7. How much do you think a contra-cyclical fiscal stance would have affected the housing market in the period of 2000-2008?
8. The fiscal stance, tax incentives, regulation – These policy areas seem to be interlinked by a lack of preparedness for a crisis. Do you have any thoughts on why the government and the bureaucracy was so unprepared?

Vedlegg 2: Intervju-guide, Maurice McGuire

Maurice McGuire er direktør i den irske sentralbanken. McGuire ble intervjuet på et møterom på sentralbankens kontor i Dublin 17. april. Intervjuet foregikk på engelsk. Intervjuet var semi-strukturert. De viktigste spørsmålene var:

1. Many economists and social scientists describe a general over-optimism or euphoria in the Irish society in the period of 2000-2008. In what degree do you think this over-optimism affected the Irish Central Bank?
2. In what ways do you think the public would have reacted if the Central Bank and Financial Regulator had taken a more preemptive stance in regulatory policy?
3. How did the change of organizational structure into two separate entities in 2003 influence the overall ability to regulate Irish and foreign banks?
4. How was the communication between the Central bank/CBFSAI, the Department of Finance, and the government on economic policy as a whole in the period?
5. How did EU and EMU rules, for example the principle of home-country control, affect the central bank and the financial regulators ability to regulate the foreign banks?
6. How did communication with other national regulators function in practice in the period?
8. After the global financial crisis, many reports (for example the Turner Review) have criticized the economic modeling of financial markets for regulation policies in the period before the crisis. How do you think about this critique in relation to the Irish case?
9. During the period in question, Irish banks was awarded a large amount of trust. Do you have any reflections on whether this trust was misplaced?
10. Seeing the period from 2000-2008 as a whole in hindsight, what could the Central Bank have done differently?